



3 1761 11711682 2

CA1
YC 26
-1993
S51

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117116822>

CA1
YC 26
-1993
S51



THE SENATE OF CANADA

5

CANADIAN CITIZENSHIP: *Sharing the responsibility*



**STANDING SENATE COMMITTEE
ON SOCIAL AFFAIRS,
SCIENCE AND TECHNOLOGY**

Acting Chairman
The Honourable Noël A. Kinsella

Deputy Chairman
The Honourable Lorne Bonnell

MAY 1993



THE SENATE OF CANADA

CAI
YC 26
- 1993
551

CANADIAN CITIZENSHIP:

Sharing the responsibility



**STANDING SENATE COMMITTEE
ON SOCIAL AFFAIRS,
SCIENCE AND TECHNOLOGY**

Acting Chairman
The Honourable Noël A. Kinsella

Deputy Chairman
The Honourable Lorne Bonnell

MAY 1993



THE GOVERNMENT OF CANADA

SHARING THE RESPONSIBILITY: CANADIAN CITIZENSHIP

STANDING SENATE COMMITTEE
ON SOCIAL AFFAIRS,
SCIENCE AND TECHNOLOGY

Chairman
The Honourable Jean A. Kinsella

Deputy Chairman
The Honourable Jeanne Bédard

© Minister of Supply and Services Canada 1993

Cat. No. YC17-343/1-01

ISBN 0-662-59758-3

MAY 1993

MEMBERSHIP

The Honourable Senator Noël A. Kinsella, *Acting Chairman*

The Honourable Senator M. Lorne Bonnell, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

E.W. Barootes

Peter Bosa

Ethel Cochrane

Mabel Margaret DeWare

Royce Frith (or Molgat)*

Phillipe Gigantès

Thérèse Lavoie-Roux

P. Derek Lewis

Heath Macquarrie

Jack Marshall

Lowell Murray, P.C./c.p.

(or Lynch-Staunton)*

Joan Neiman

Orville H. Phillips

Peter Stollery

John Sylvain

* Ex officio members

Note: The Honourable Senators Beaudoin, Beaulieu, David, Di Nino, Hébert, Johnson, Marsden, Ross and Stanbury also participated in the proceedings of the Committee.

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings* of the Senate December 11, 1991:

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Marsden:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report upon the concept, development and promotion of Canadian citizenship, and

That the Committee present its final report no later than December 31, 1992.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Minutes of Proceedings* of the Senate December 16, 1992.

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That notwithstanding the order of reference adopted by the Senate on December 11, 1991, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to present the final report on the study on the concept, development and promotion of Canadian citizenship, no later than April 30, 1993.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Minutes of Proceedings* of the Senate April 28, 1993.

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That notwithstanding the Order of the Senate adopted on December 16, 1992, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to present the final report of its study on the concept, development and promotion of Canadian citizenship, no later than May 31, 1993.

The question being put on the motion, it was adopted.

Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 6, 1993

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, which was authorized to examine and report upon the concept, development and promotion of Canadian citizenship has, in obedience to its order of reference of December 11, 1991, proceeded to that inquiry and now presents its final Report entitled: "Canadian Citizenship: Sharing the Responsibility".

Respectfully submitted,

NOËL A. KINSELLA
Acting Chairman

FOREWORD

Canadian citizenship is in many ways a treasure to discover. The present study has unearthed but a few of the elements for a modern conception of Canadian citizenship in the world of the 21st Century.

In late 1991, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, meeting under the Chairmanship of our esteemed friend and colleague, Senator Paul David, took note of the fact that, while the Senate had examined multiculturalism, it had never asked itself exactly "what it means to be a Canadian citizen". Thereafter, on 11 December 1991, the Senate authorized the Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology to examine and report on the concept, development and promotion of Canadian citizenship.

We viewed this inquiry as an opportunity to ask some fundamental questions and to think of ways in which Canada's **Citizenship Act** could be amended to strengthen Canadian citizenship, and enhance its value for our country, ourselves and our children.

In conducting its inquiry, your Committee held 11 meetings and heard from 42 witnesses during the period from March 1992 to February 1993. As well, original research was conducted on the subject matter and the results analyzed by the Committee. Added to this were numerous written briefs, papers and documents.

A special note of appreciation is extended to Ms. Sandra Harder and Mrs. Helen McKenzie of the Research Branch of the Library of Parliament, for organizing and getting our study off the ground, and to Dr. Wolfgang Koerner for his assistance in the drafting of the final report. We would also like to thank our Clerk, Mr. Tônu Onu, for his organizational help.

We began our study by examining the concept of citizenship and tabled an Interim Report on 23 June 1992. Early in our deliberations it became clear that citizenship is an area of major importance and that it is not receiving adequate attention. In the final instance, we must ensure that "Canadian citizenship" speaks to all Canadians - native born and naturalized alike.

The Honourable Noël A. Kinsella

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
I CONCEPTS AND DEFINITIONS	4
1. Dimensions of Citizenship	4
A. Citizenship Rights	5
B. Contributing to the Collectivity	6
C. Identification and Commitment	7
2. The Delphi Study	8
A. Knowledge and Participation	9
B. Civic Dispositions	10
3. Citizenship and the Constitution	10
II CITIZENSHIP EDUCATION	15
1. Multicultural Education	15
2. The Present Situation	17
3. Canadian Studies	17
4. Civitas	19
III CITIZENSHIP PROMOTION	22
1. Removing Barriers	23
2. Further Considerations	24
CONCLUSION	27
LIST OF RECOMMENDATIONS	28
LIST OF WITNESSES	29

INTRODUCTION

The exercise of rights and responsibilities is the heart matter of citizenship. It is generally understood that to be a good citizen is to embody both public and private virtue. Historically, citizenship has evoked feelings of belonging and loyalty; the good citizen was not only a law-abiding member of society but also a patriot. As well, an attachment to common purpose and ideals has long been associated with the principle of citizenship, while their setting and definition has occupied the time of many of our best minds. However, despite this intellectual expenditure, there seems to be little agreement on what being a good "Canadian citizen" exactly entails.

As with other political precepts, discussions about citizenship often tend to the search for "ideal types". The assumption is that if we could only come up with an agreed upon definition, or set of qualifying characteristics, then all else -- including appropriate behaviour -- would somehow follow. In our deliberations we have consciously avoided this approach. Rather, we have proceeded sociologically, viewing citizenship as a process or as the vehicle through which it becomes possible to ask a host of questions relating to social and political organization and participation. Citizenship is a dynamic concept that has changed over time and will continue to do so. To those who believe it can be captured in definitive legal terms or gilt bound abstractions hung on study walls, we offer the caution of Kierkegaard's man "who lived his life in increasing degrees of abstraction only to wake up one morning to find that he had died."

Throughout our investigations we heard from those who lamented the apparent absence of a "national spirit" amongst Canadians. By this it was usually meant that for citizenship to have meaning it had to be tied to some overarching or transcendent national goals, myths or symbols with which all could readily identify. However, such a lack of symbols, or sense of mission, is, we suspect, due to the nature of our socio-political development.

Our founding was a "pragmatic" and non-revolutionary one, involving little more than the legitimation of self-government along the lines of traditional British parliamentary practice. Compromises were, of course, made. A federal instead of legislative union was agreed upon; thereby helping to allay fears amongst the population of Lower Canada that its culture would disappear. Such an arrangement also helped offset some of the concerns of reluctant Maritime entrants to Confederation. The provisions for "separate schools" and an Upper House adjusted to meet the requirements of local circumstance were all part of this original compromise. Ours was a founding that contained within it the seeds of pluralism. The survival of the francophone community was provided for and the Senate was to represent regional interests and concerns.

Given the rather mild nature of the exercise, there was little need to search for grand symbols or archetypal heroes; nor was there any reason for them to spring forth. At first, symbolic attachments were readily found in the Crown. As Sir George-Etienne Cartier argued: "If they (French Canadians) had their institutions, their language and their religion intact..., it was precisely because of their adherence to the British Crown." While not all French Canadians were as sanguine about British intentions and institutions as was Cartier, the Crown did provide

a common ground of attachment for many of both cultural groups. However, given the vagaries of history, it was inevitable that feelings on the one side would wane.

Throughout, we also remained mindful of the fact that our country's development has been uneven and took place in stages. Different periods of settlement brought different peoples with their own traditions. The nature of socio-economic development often meant that loyalties were first regional rather than national. Provinces entering Confederation during the post-1867 period had often developed a strong sense of local identity, as well as interests not always thought to be in harmony with those of central Canada. Despite strong regional affinities, our political development continued to be a peaceful one.

Our politics has largely been "pragmatic" and, in the absence of revolution and civil war, the need to generate "myth and symbol" was not as great as it might otherwise have been. At the same time, it may also have meant that the question of citizenship itself proved less than pressing. The American revolution, on the other hand, resulted in the adoption of an entirely new form of political organization, the principles of which needed to be imparted to the public. Thus, citizen education took on an urgency never felt here. As well, the new Republic could not draw on "symbols" of the past for its legitimation and new ones soon emerged to take their place.

There is no Valley Forge or crossing of the Potomac in the historic consciousness of our founding. This is not to suggest that Canadians have not had their moments of heroism and triumph. Yet, while patriotic Canadians fought and died for country and empire at Vimy Ridge, equally patriotic Canadians wondered why it was they were being asked to take part in an imperial war that served the interests of others far more than those of Canadians.

However, brief reflection suggests that there is no reason to lament the lack of so called "great historic" symbols. Such have all too often been forged on behalf of causes that remain questionable. Our pragmatism has led to a gentler politics than that we often find amongst the more idealistic and patriotic breast beaters of other nations. And of those symbols we do have, what better to put before our youth than the Red Maple Leaf -- a flag only ever carried into "battle" on behalf of the international efforts of the United Nations. This is in no way to belittle past sacrifices, for they have been great and should be honoured. It is only to hope that we have set a course we can maintain, for great sacrifice carries with it a price which hero worship can never repay.

Our modern era is also one wherein "identity" often reaches beyond the narrow confines of the nation state. It is not to be naive to suggest that "good citizenship" should primarily entail a concern for the human rights of those beyond one's own borders. Similarly, concerns over environmental protection are now global. The problems of acid rain, nuclear waste and certain kinds of resource depletion are now recognized as having transboundary effects. Maastricht and the European experiment has shown us that national chauvinism need not be the basis of good citizenship.

It is important for Canadians to identify strongly with their country, but we can do so from different perspectives and with different emphases on what it is we treasure most. This is not to preach a disengaged form of relativism but only to permit that a committed form of identity can come from different perspectives.

Citizenship is then the vehicle through which we can share these perspectives, while at the same time ensuring that all have a sound understanding of our basic laws, rights and obligations. It is the vehicle that should help encourage all to participate in the political life of their country, for it is through such participation that a healthy commitment is formed. As well, it is the vehicle that can foster a sense of belonging for all groups, especially for our Native peoples whose land it was in the first instance.

I CONCEPTS AND DEFINITIONS

Discussions of citizenship often begin by invoking the notion of citizenship as expounded by the ancient Greeks. They offered the ideal of a public realm "... in which through participation the citizen transcends the limits of his private interest and becomes, in his deliberation with others, what Aristotle said man truly was -- a political animal."⁽¹⁾ It was in this context that the principle of actually gaining or conferring citizenship on persons developed. Clear demarcations existed however, for while democratic precepts prevailed in that residents could participate in government as electors and/or officials, women, slaves, foreigners and resident aliens could not have the status of citizenship conferred upon them. The essential criterion for citizenship was "the capacity to govern and be governed, as a consequence of self-discipline and education based upon full ownership of property."⁽²⁾ Fundamentally, property ownership meant that citizens could devote their time to "public service" in its broadest sense, and not be concerned with the banalities of subsistence.

It was Socrates who best exemplified the classical commitment to citizenship and the public good. For him, life lived in exile from his fellow citizens was a fate worse than death. Citizenship, and the belonging it conferred, involved an existential commitment. However, while death rather than life in exile proved a logical choice for Socrates, it is unlikely that any of our contemporary professoriate would partake of the hemlock for either love of students or community.

In contradistinction to ancient Greece, the modern condition is intensely private. We exercise our sociability in private relations and pursue our interests through the "market". Modern citizenship will always involve a tension between the public and the private. Furthermore, it must also take into account the increasing pluralism exhibited by modern societies, a fact especially important for a country such as Canada.

1. Dimensions of Citizenship

In testifying before our Committee, Professor Raymond Breton suggested that we not "... try to define citizenship as a unimodel for everyone." That is, we should not worry excessively about trying to find that one universal model or definition to which all can, or should, adhere. One of our strengths, he went on to argue, is that we allow people to define their relationship to the collectivity in a variety of ways.⁽³⁾ Similar sentiments were expressed by Professor Alan

(1) Michael Ignatieff, "The Myth of Citizenship", *Queen's Law Journal*, Vol. 12, 1987, p. 399.

(2) Bryan S. Turner, *Citizenship and Capitalism: The Debate Over Reformism*, Allen and Unwin, London, 1986, p. 14.

(3) Senate of Canada, *Proceedings of the Senate Standing Committee on Social Affairs Science and Technology*, Issue No. 8, p. 20. Hereinafter referred to as *Proceedings*, 8:20.

Sears, who suggested that while some Canadians identify with their country in the traditional sense of individual loyalties, others deem themselves to be "... members of the Canadian federation by virtue of their membership in a smaller collectivity."⁽⁴⁾

A. Citizenship Rights

Breton believed it best to conceptualize citizenship as a multidimensional phenomenon comprising a set of readily distinguishable precepts. First, citizenship consists of rights acquired by membership in a given community. Such membership need not be one-dimensional and, in a pluralist society, it should be possible to establish different kinds of relationships with the collectivity. With respect to the rights acquired, these are usually categorized under the general headings of civil rights, political and social rights, examples being freedom from discrimination, the right to vote and the right of access to social programs.⁽⁵⁾

Some will also argue that, in order for rights to be meaningful and to have effect, they need to be "concretized" through a corresponding set of institutions. Thus, for the exercise of civil rights we have recourse to the legal system, for political rights, there are the institutions of parliamentary democracy, and for the exercise of social rights we have schools and health care. However, these institutions can only have proper effect if there is general accessibility. A legal system that remains closed to those suffering discrimination, whether for lack of affordability or knowledge of its workings, is not one ensuring civil rights. Similarly, given the complexity of the political-bureaucratic decision making system, many groups with legitimate grievances will find it difficult to gain influence. It is therefore important that institutions not be structured so as to be overly biased in favour of those already well organized and powerful. Accessibility is a necessary prerequisite for the development of a broad based commitment to citizenship.⁽⁶⁾

In addition to the three categories of rights mentioned above, recent years have witnessed pressures of a different sort; that is, demands for the extension of cultural rights to a variety of groups including francophones in and outside of Quebec, native people, ethno-cultural minorities, and the like. What is different about these demands is that whereas it was once commonly believed that "... you were entitled to all your rights... irrespective of your race, nationality, religion, etc.," current demands insist that cultural differences be taken very much into account.

These cultural differences are not merely to be permitted within the realm of civil society, so it is argued, but should be reflected in the very structure of society's institutions. However, there is a big difference between a society recognizing and tolerating differences and

(4) Proceedings, 8:6.

(5) Proceedings, 8:12.

(6) Proceedings, 8:22.

having these differences formally reflected institutionally. The moment governments begin to recognize "special groups" and rights, they inevitably get drawn into the "... differential allocation of status". Unless such allocation is carefully managed, its consequence will be social envy rather than a pluralist tolerance of difference. Thus, the extent to which government should build these differences into the very structure of its institutions remains an open question.⁽⁷⁾ The challenge, it might be argued, is to go beyond tolerance and to seek the richness inherent in a pluralist society.

To point to this problem is not to make an argument on behalf of assimilation. It is merely to recognize that, as pointed out by Professor Danielle Juteau, "... societies cannot invent themselves in any random way or out of pure fantasy."⁽⁸⁾ Thus, it will take time before our institutions become truly reflective of the pluralist nature of our society. Although government may accept the principle of pluralism and, for example, enact statutes defining multiculturalism as a fundamental characteristic of our society, such statutes cannot legislate its normative content into being.

Pluralism like other societal norms, only becomes actualized over time. What government can do is to provide some of the conditions necessary for its fruition. On their part, individuals and groups need to participate enthusiastically in the political and social dynamic of Canadian society. While governments can sponsor affirmative action programs and help provide access to the legal system, such opportunities and avenues need to be taken advantage of.

B. Contributing to the Collectivity

Along with rights, citizenship also consists of contributions made to the collectivity. This is the second major dimension of citizenship pointed to by Professor Breton. What one is speaking of here is not the pursuit of individual or group interest but "... participation as a public responsibility to contribute to the common interest or the common good." The acceptance of citizenship rights needs to be balanced by the active exercise of citizenship responsibilities; including social, political and economic responsibilities. This dimension of citizenship "... involves contributing to the construction, transformation and improvement of the country and society, to the material, social and cultural infrastructure that makes a community and society possible."⁽⁹⁾

As individuals we are connected both "vertically" and "horizontally" to the institutions of our society; vertically in the sense that there are certain requirements which we simply accept as legal duties, such as the paying of taxes. Being horizontally connected means "... contributing to community life at the levels of neighbourhood, region, the province, and so on."

(7) Proceedings, 8:23.

(8) Proceedings, 30:56.

(9) Proceedings, 8:24.

However, for such horizontal contributions to be possible, we need to have the institutional mechanisms permitting effective participation.⁽¹⁰⁾

Along with the institutional mechanisms, we may also require something in the way of an attitudinal change on the part of much of our citizenry. For the last thirty years public discourse has been dominated by talk of rights and entitlements, with duty and obligation taking a definite back seat. At the same time, it was the values of the "market" which were emphasized--individualism, self-satisfaction, the pursuit of individual goals, etc. Many believed that the public good, to the extent that it could be said to exist, would simply be the natural consequence of the pursuit of that myriad of individual interests making up the competitive market.⁽¹¹⁾

Given the testimony we have heard, we are convinced, as a committee, that it would be most unfortunate if the public good were left to such chance outcome. In this regard, we are reminded of Professor Thériault when he noted that it is difficult to find a basis for "... civic virtues or community spirit" in our liberal democracies.⁽¹²⁾ Yet, a body politic that becomes excessively occupied with private happiness risks having its political liberties die for lack of interest.

C. Identification and Commitment

The foregoing is not to suggest that we need find a common ground based on "universal" truths, it is only to recognize that citizenship entails a commitment to a wider realm beyond that of self-interest. This commitment may require little more than participation in public debate or having an enlightened concern with public issues. Indeed, as noted by Thériault, the "... common ground in modern societies is less a reality defined by substantive truths than a public forum for discussion, criticism and debate." The shared values with which we identify are those that emerge from public debate "... not those that govern the debate's process." These are not immutable truths, but rather represent a normative consensus arrived at through public debate and "democratic conflict". What is important is the encouragement of "... wide-ranging information, active social movements, lobby groups and political parties representing the many facets of our social reality - all these are elements likely to create common ground for our community."⁽¹³⁾

People can identify with their community in a variety of ways. First, identification may be strictly utilitarian; based on a rational calculation of profitability and the opportunity to live

(10) *Ibid.*

(11) Proceedings, 8:25.

(12) Proceedings, 28:4.

(13) Proceedings, 5:31-32.

a good life. Second, identification may be based on a sense of interdependence. There is some mutual benefit to remaining a part of the greater collectivity, whether as an individual or as a group. Finally, there is identification based "... on a sense of peoplehood, which is a socio-emotional attachment, a sense of a common heritage, (and) of having the same collective memories..."⁽¹⁴⁾

According to Breton, we have relatively little of this kind of identification in Canada. The simple reason is that the collective experience of people in one part of the country is very different from that of those living in another.⁽¹⁵⁾ This conclusion is not surprising given the Quebec fact and the different stages of development through which various parts of the country have gone. It is the second type of identification - a sense of interdependence - which perhaps best characterizes the Canadian tradition.

This is not to suggest that Canadians are incapable of patriotic attachment in an "ethno-emotional" sense. It is merely to recognize that the same symbols, or histories, will not elicit similar feelings from all. We are not a nation in the ethno-cultural sense, rather, our strength lies in the fact that we have developed a *civic virtue* that permits diversity and degrees of attachment while recognizing the mutual benefits of our interdependence. Ours has been a history of cooperative achievement.

2. The Delphi Study

As our inquiry progressed, a Delphi study on the concept of Canadian citizenship was carried out under the direction of Professor Andrew Hughes from the University of New Brunswick. The intent of the study was to grasp the meaning of citizenship as we now practice it and as we might come to practice it in the future.

The procedure employed in the study was the Delphi technique, which basically attempts to provide for an informed consensus on a topic among a panel of experts while at the same time insulating them from the forces of direct face-to-face interaction. The reason for insulating panel members from one another is simply to ensure that no one individual's opinions dominate by virtue of personality or prestige and that the bandwagon effect of majority opinion not take hold. Throughout the exercise there is no direct contact between members of the panel, and members may not even know who the other participants are, a practice followed for this study. The views of panel members are shared on an anonymous basis throughout several rounds of exchange. Members are asked to reconsider their views in light of the feedback received and then to proceed with the dialogue. While the procedure deliberately seeks consensus it does not discard dissenting views.

(14) Proceedings, 18:26.

(15) *Ibid.*

Basically, the exercise consists of a correspondence that is passed through a coordinator whose prime responsibility it is faithfully to distil the essence of the discussion throughout its various rounds and then to provide members with feedback. The panel members are then responsible for reconsidering the issues in light of the information and arguments provided by their colleagues. For the Delphi study the panel consisted of thirty individuals who could bring to the discussion an informed perspective on citizenship. The group included academics from a range of disciplines, senior public servants with major responsibilities relating to citizenship, some members of the Canadian Senate with a special interest relating to matters of citizenship, and members of the public who either individually or through participation in voluntary organizations had shown a particular concern for matters related to citizenship.

A. Knowledge and Participation

An interesting aspect of the study was the degree to which it confirmed much of what we had heard from our witnesses. For example, panel members were agreed on the importance of having an informed citizenry. It was important for people to have an understanding of their rights and responsibilities as members of the wider community. As summed up by Professor Hughes: "They would have a good sense of what notions of freedom mean in a Canadian context. They would have a sense of what dissent means in a Canadian context. They would have a sense of what freedom of association means in a Canadian context."⁽¹⁶⁾

Along with the importance of having an informed citizenry, there was also a high degree of consensus on the importance of civic participation. Panel members felt it important that there be a high level of responsible citizen participation in the affairs that shape the character of society. Responsible participation would be well informed and effective. Citizens at large would be knowledgeable about how decisions affecting public policy are arrived at and they would be skilled in giving a "voice" to their views.

Thus, good citizen participation is not simply a matter of having the right to participate and inclination to do so. It is also a matter of possessing the knowledge and skills that will allow one to do so effectively. As one panel member noted, "What matters freedom of expression ... to the citizen who can find neither the ideas nor the words to express his or her aspirations?" The absence of effective communications skills can seriously limit a citizen's ability to participate in either social or political dialogue. In this instance, rights are not limited because of legal restrictions, but because of social and political impotence. The development of effective communications skills is particularly important for groups that are already marginalized because of their position in the social-political hierarchy - immigrant women, native people, certain ethnic minorities, etc.

(16) Proceedings, 27:17.

B. Civic Dispositions

While the idea of "dispositions" created some confusion amongst panel members at the outset, particularly in regard to definition, by the end of the exercise this category yielded the ground for a wide consensus. It is here where the underlying belief in our having had a history of cooperative achievement very much came to the fore. Dispositions of good citizenship that were identified include, "... open-mindedness, civic-mindedness, respect, a willingness to compromise, tolerance, compassion, generosity of spirit and loyalty."⁽¹⁷⁾ Good citizenship came to be understood as a willingness to set aside private interests for the sake of the common good.

In the end, the dispositions that emerged from the "Delphi conversation" were not ideal types but were multi-faceted. Thus, the concept of loyalty incorporated a place for dissent; the manner of dissent, in turn, was influenced by notions of compromise, tolerance, compassion and generosity. The notion of open-mindedness required that one be receptive to ideas and arguments different from one's own, but it was not to suggest that principled stands be abandoned. Respect implied the equal treatment of others regardless of gender, race, religion or national origin; it required that all be guaranteed their equal place in the Canadian family.

The consensus reached by the Delphi Panel was one of broad strokes and general principles, wherein the ideal Canadian citizenry would be one that was informed, willing and able to participate and characterized by certain dispositions. No ideal construct of citizenship emerged, and good citizenship was never equated simply with rule observance or legal designation. Citizenship emerged as a process and an active form of engagement, subject to differences in interpretation and degrees of commitment.

3. Citizenship and the Constitution

In his presentation before the Committee, Professor Alan Cairns argued that when we "... talk about the Canadian constitutional order as a network of institutions we should not talk just of the elite institutions of executive federalism and ... parliamentary government, but we should also include ... the institution of citizenship."⁽¹⁸⁾ According to Cairns, we should think of citizenship as one of those central institutions in how we govern ourselves.

The result of the *1982 Constitution Act* was "... to bring citizens into the constitutional order in a way that was a marked departure from our past."⁽¹⁹⁾ Clearly, the rejection of the Meech Lake and Charlottetown accords have spelled the demise of constitutional decision-making by the political elite. However, exactly what the role of citizen participation will be in

(17) *Ibid.*

(18) Proceedings, 5:7.

(19) *Ibid.*

future "constitution making" is not yet clear. What is clear is that future efforts will require more in the way of a cooperative enterprise between citizen and government.

The *1982 Constitution Act* was an attempt to create, via the Charter of Rights and Freedoms, "... a single rights-bearing Canadian citizenship which would incorporate the total of the citizen body into the constitutional order as bearers of rights enforceable by the courts...", subject, of course, to the notwithstanding clause. While the Charter was to provide for equality of persons, the amending formula was to be the agent ensuring the "equality of position of the provinces."⁽²⁰⁾

Another attempt at providing for "non-differentiated rights was made in 1969 with the government's White Paper on status Indians. Here, the intention was to do away with the negative consequences of departmental administration and "separate status" by integrating native peoples into the general citizenry. As is well known the attempt failed. Canada's aboriginal peoples preferred a degree of independence and self-government rather than assimilation, so that today we have three named indigenous peoples in the Constitution - Indian, Inuit and Métis.⁽²¹⁾ In the long run, Cairns argued, "... we are heading toward a situation where up to one million Canadians ... will exist in Canada with some status somewhat different from the rest of us."⁽²²⁾

However, it may be of interest to note that with the exception of three provisions the rights contained in the *Charter* are meant to be enjoyed by all residents of Canada. Citizenship status is only required to vote and qualify for membership in the House of Commons or a provincial legislature, to ensure mobility rights and with respect to minority official language education rights. As such, the *Charter* makes only a limited distinction between the rights of Canadian citizens and those of residents.

With the *Charter*, we also find a significant difference in the degree of support amongst Canadians in different parts of the country. In some parts of Canada identification with the Charter caught on very quickly. However, in Quebec, for example, the "... reception of the Charter ... lacks the emotional, positive support" that one so frequently finds in other parts of the country. At the same time, a broad base of support for the Charter is also absent amongst aboriginal peoples. Currently, disagreement exists as to whether or not they believe the Charter should apply to self-governing aboriginal communities of the future.⁽²³⁾

Interestingly, there is also a "gender-split" within the native community over this very question. The Native Women's Association of Canada strongly advocates the application of the Charter

(20) Proceedings, 5:8.

(21) Proceedings, 5:9.

(22) Proceedings, 5:10.

(23) Proceedings 5:11.

while the Assembly of First Nations "... is opposed either to its application or, at a minimum, is insisting that the present or some different notwithstanding clause be available to aboriginal governments." It is entirely possible that, down the road, "we could have a Charter whose application to aboriginal peoples is different from its application to the rest of Canadians." Thus, the hope of creating a uniform rights-bearing definition of Canadians, and thereby of citizenship, has run into difficulties in two of our major communities.⁽²⁴⁾

According to Cairns, matters are further complicated by the differential support accorded the notwithstanding clause. While the clause is under serious attack outside of Quebec, and may indeed be obsolete in English Canada, it is strongly supported by Quebec's nationalist elites. And, as already noted, failing exemption from the Charter, the aboriginal male leadership will at least want its own notwithstanding clause. Finally, we might note what has by now become a truism, namely, that the principle of the "equality of the provinces" will continue to be challenged by Quebec and that Quebec will continue to seek some formal recognition of its uniqueness.⁽²⁵⁾

Therefore, the issue which we need to face, according to Professor Cairns, is what will be the nature of Canadian citizenship in a multinational Canada "... which contains more than one set of peoples who think of themselves as being nations." Trying to proceed on the basis of uniformity, as we have already seen, is clearly not the answer. However, the concern that remains is "... what sense of community and what sense of sharing will survive a situation in which we have a fragmented citizenship, fragmented along the lines of different nationhood ways of thinking of ourselves?"⁽²⁶⁾

As a Committee we are not in a position to solve the various constitutional conundra here confronted. Indeed, greater exercises than ours have tried and failed. However, as we have already noted, it is possible for citizens to identify with the collectivity, and its institutions, in different ways and from different perspectives. What is important is that we not try to define citizenship as a "unimodel" for everyone.

It would be somewhat unrealistic to expect aboriginal groups to identify with the Constitution in the same way that other Canadians do. As we have already argued, it is possible to establish different kinds of relationships with the collectivity, and insofar as this is possible there is no reason why mutual accommodations cannot be reached between "self-governing" aboriginal peoples and Canadians as a whole. Such accommodations may take time to work themselves out, but then again, our entire history of federalism has been one of accommodation and compromise.

(24) Proceedings 5:12.

(25) Proceedings, 5:12-5:13.

(26) *Ibid.*

Professor Cairns went on to suggest that if the aboriginal peoples were to withdraw themselves from the Charter they would "... not have the same capacity to tug at our civic heart strings in terms of supporting the kinds of payments they will require if they are to develop in the way they would like."⁽²⁷⁾ While we cannot pretend to speak on behalf of our aboriginal peoples, it is likely that they will feel more secure about their commitment and belonging to the larger community once they are able to make that commitment from a basis of self-assurance and a degree of independence. Few members of the aboriginal community, we suspect, have any illusions about the utility of tugging at our civic heart strings in the hope of acquiring justice.

It was also suggested to us by Professor Cairns that if citizenship is to keep us together it must provide us with shared identities, merely having shared values is not enough.⁽²⁸⁾ Unfortunately, we were never able to determine what these identities are, nor what they should be. We might therefore simply offer the caution that we not set before ourselves a "holy grail" doomed to remain perpetually out of reach.

For many Canadians their primary sense of identity is local or regional in nature, involving a particular sense of belonging we cannot all share. If identity is meant to be in terms of historic symbols, it is very unlikely that new immigrants will ever develop the attachment for the Union Jack still shared by many older "Anglo-Canadians". If, as suggested by Professor Kaplan,⁽²⁹⁾ it is to be with some grand national purpose that would help us transcend our particular ethnic and regional peculiarities, then we might simply remind all that the CPR has been long completed and that "manifest destiny" is not a concept that has ever held much attraction for Canadians.

We therefore suggest that, rather than try to create artificial identities, we use citizenship as the vehicle to promote an active critical participation in public affairs on the part of Canadians. A sense of belonging and duty, we believe, can best be created by integrating new and old Canadians into the socio-political process as active critical participants. We should also see to it that such participation be based on a sound knowledge of our institutions, history and laws. In the final analysis, it is important that we recognize the pluralist nature of Canadian society and the importance of citizenship as a vehicle for bringing us together.

The current *Citizenship Act* came into force in 1977 and was intended to clear away some of the anachronisms of the 1947 statute. The new Act removed the British preference and those provisions which discriminated on the basis of gender. Plural citizenship was also accepted under the new changes and citizenship was no longer to be considered a "privilege" to be granted to those considered qualified but, rather, was now a right which could be exercised by

(27) Proceedings, 5:15.

(28) Proceedings, 5:23.

(29) Proceedings, 30:16.

anyone with the requisite qualifications. The waiting period for qualification was reduced from five to three years.⁽³⁰⁾ The changes were timely and helped in the promotion of citizenship among new Canadians.

However, as a Committee, we are convinced that it is time for the Government to enact a new *Citizenship Act*, one that clearly reflects contemporary realities. The Act should recognize the pluralist nature of contemporary Canada as well as reaffirm the fact that we are an officially bilingual nation. In addition, it is important that the Act provide both a clear statement of citizenship rights and responsibilities. A new *Citizenship Act* must be one with which all Canadians, including our aboriginal peoples can enthusiastically identify. We therefore recommend:

- 1) That Parliament enact a new *Citizenship Act* by 1995. That the Act reflect the pluralist, officially bilingual and multicultural nature of Canadian society and that it provide a clear statement of citizenship rights and responsibilities.

Given the central importance of citizenship as a vehicle for bringing Canadians together and for providing them with an understanding of their rights and responsibilities, we further recommend:

- 2) That the Department of Multiculturalism and Citizenship be renamed the Department of Citizenship and Multiculturalism.⁽³¹⁾

Insofar as citizenship responsibilities are incumbent upon us all we recommend:

- 3) That citizenship initiatives espousing responsibilities and rights be targeted at all Canadians and not only at new Canadians.

(30) William Kaplan, *The Evaluation of Citizenship Legislation in Canada*, Multiculturalism and Citizenship Canada, 1991, p. 4.

(31) The House of Commons Standing Committee on Multiculturalism has also recommended the same name change.

II CITIZENSHIP EDUCATION

As we have already noted, in a modern democratic society citizenship requires of us that we not only be law-abiding but that we also participate in our own governance. To do so effectively requires that we have the requisite skills and this, of course, raises the question of how we can best impart these to our children and to the citizen body at large. Furthermore, the normative content of citizenship skills in a pluralist society will differ considerably from those of an earlier and socially more homogeneous era.

The basic requisite skills, as listed for us by Mr. David Shulman of the Institute for Citizenship Education, include those of "... public discussion, problem solving, decision making and deliberation, ... and the skills of making choices." Mr. Shulman's concern, one shared by many of his colleagues, is that the skills component in citizenship education is not being sufficiently addressed.⁽³²⁾ We might also add that, in addition to the skills listed by Shulman, citizenship education needs to develop the appropriate dispositions relating to notions of equality and acceptance of diversity.

If curriculum design is to be relevant to contemporary realities it will need to understand citizenship as being based on critical thinking rather than on passive loyalty. However, the development of such traits is no easy matter given the ceaseless flow of seductive trivialities that comprise popular culture. Sound-bite politics, team sports, TV watching and the like do little to encourage citizens to partake in public debate and discussion. A democratic country "cannot exist or prosper without sustained dialogue about public problems and aspirations." In the absence of such debate and participation, democracy degenerates to the activities of professional bureaucrat-politicians, journalists and lobbyists - it is they who talk while the public lapses into silence. When public deliberation is informed and free of discrimination and repression, "... then it is both cause and effect of an authentic and vital public space." Thus, "the centrepiece of education for democracy ... is instruction on the discursive practices and principles that support open discussion of the public's problems."⁽³³⁾

1. Multicultural Education

In our increasingly pluralist society, it is important that we pay careful attention to the multicultural aspects of citizen education. Multicultural education can be understood to consist of three things: an idea, a reform movement, and a process. It is "the idea that all students should have an equal opportunity to learn in school and that some students, for reasons of race, class, and gender do not." As a reform movement, multicultural education seeks to ensure that all will have that equal opportunity to learn. Finally, understood as a process it permits us to

(32) Proceedings, 24:13.

(33) Walter C. Parker, "Multicultural Education In Democratic Societies: Searching For A Curriculum Site", Paper presented at the meeting of the American Educational Research Association, April 1991, Chicago, p. 5.

realize that it represents an ideal that will never be fully realized.⁽³⁴⁾

Multicultural education can be approached in a variety of ways. First, it is possible to incorporate content about cultural groups into the school curriculum. Initially, this might include little more than the celebration of cultural holidays and ethnic heroes. More importantly, it would involve the inclusion of multicultural content in textbooks and the study of topics from diverse ethnic and cultural perspectives. The "multicultural curriculum should help students to master higher levels of knowledge so that they can better understand race and ethnic relations and develop the skills and abilities needed to make reflective personal and public decisions."⁽³⁵⁾

A second approach concentrates on achievement, seeking to end the disproportionate academic failure of certain visible minority students, women, students with disabilities, and students who are economically disadvantaged. One way of doing this is to have programs that match teaching styles to learning styles and special subject programs for certain groups. A third approach is what is commonly referred to as intergroup education. Here, the hope is to develop amongst students "democratic" intergroup attitudes and values. This involves the development of positive attitudes toward diverse groups as well as to one's own. Examples might include prejudice reduction projects, and cooperative learning strategies.⁽³⁶⁾

Ideally, a democratic citizenry is one that no longer harbours negative feelings and beliefs about diverse groups. The link between "democratic education and multicultural education is this: Democracy is the public ideal to which multicultural education is directed. This ideal is the *civic claim* of democratic precept, namely, that ... a free population is free in a civic way: free to talk about the public's problems and hence, free to critique common practice, invent alternatives, and enact better ways of living with one another." It is precisely this kind of open discussion that is the essential bridging activity in which a racially and culturally diverse population would be engaged if multicultural education was successful. Multicultural education and democratic education "are symbiotic ideas, reform movements, and processes - each at once guiding and enabling the other."⁽³⁷⁾ They are both an essential aspect of citizenship education in a pluralist society such as ours.

(34) *Ibid.*, p. 3.

(35) James A. Banks, *Teaching Strategies from Ethnic Studies*, Allyn and Bacon, Boston, 1991, p. 57. Quoted in Parker, p. 4.

(36) Parker, p. 4.

(37) *Ibid.*, p. 6.

2. The Present Situation

It would seem that the natural curriculum site for citizenship education would be social studies. However, our investigations have led us to conclude that this seems to be a rather neglected area of instruction in our schools, one often completely absent in the primary grades. When asked to describe the present state of citizenship education in Canada, Professor John Grant replied that; "I think it has been pretty haphazard and probably not very well done..." Professor Alan Sears concurred, noting that citizenship education in Canada has not been much improved since 1967. Furthermore, it "... is often taught by people who are not very interested in it. Social studies teachers are often not qualified to teach social studies."⁽³⁸⁾ Such appraisals do little to instill confidence.

Given the importance of teaching fundamental democratic values, we were also somewhat concerned that political education in our schools is taught in a "passive sense", limited to the factual description of government structures. Little, if anything, is taught about the actual dynamics of democratic conflict resolution or the importance of active political participation. Compounding the problems of limited "political" education is the fact that Canadian history is also being given rather short shrift. Our students are growing up ignorant of their traditions and their country's achievements. As well, we were somewhat disturbed to hear that differences often exist in the manner in which citizenship education is provided to different student groups within the same community. It seems that a broader civics education program is provided to students in academic programs than is to those in vocational ones. Insofar as it is important for all to learn the precepts of good citizenship, we believe this to be an inappropriate form of curriculum design.

One of the more encouraging developments, with regard to citizenship education, is the program instituted in Saskatchewan. Under revised school curricula, citizenship education is now taught in social studies courses throughout grades one to twelve. In the early grades students are taught to develop appropriate attitudes and values with respect to public life. Thereafter, students are acquainted with the essentials of citizenship rights and responsibilities.

3. Canadian Studies

Nearly two decades ago The Commission on Canadian Studies concluded that the state of the discipline was in serious need of repair. Today, the situation still leaves much to be desired. The teaching of Canadian subject matters in postsecondary institutions remains inadequate and is taught in piecemeal fashion. As noted by Professor Thomas Symons, "... there are still incredible areas of neglect and imbalance in terms of attention to the Canadian component of the matter under study. I am concerned that teaching about Canada is still, in many of our universities and colleges, ghettoized. It is taught, not pervasively throughout the curriculum of the university, but over here, in this corner, with a flag on it called 'Canadian

(38) Proceedings, 8:13.

Studies'".⁽³⁹⁾

This is an unfortunate conclusion. One would hope that enough economic, social, political and legal research has been done in areas of Canadian experience that homegrown examples would be a natural part of the curricula in social science and humanities courses. We have had the self-image of one generation shaped by Peter Fonda riding a stars-and-stripes motorcycle; we should be able to do better.

Of some help in this regard is the Canadian Studies program of the Department of the Secretary of State. In the hope of encouraging Canadians to learn more about themselves, the Canadian Studies and Special Projects Directorate was established in 1984. Its specific objectives are to encourage the use of Canadian studies learning materials, to increase public knowledge about Canada, and to encourage research in Canadian studies. The Education Support Branch aids in the development and preparation of teaching materials and provides funds in four basic content areas.

One such area involves materials dealing with the uniqueness of Canadian society. These are built around "...themes which draw Canadians together by encouraging a sense of citizenship and belonging to the Canadian Community." Second, there is the area focused on the media in Canadian society which is designed to support projects that increase "...the capacity of Canadians to understand and analyze mass communications media; their strengths, weaknesses, ethics, priorities, roles and impact on Canada." Third, we have what is referred to as "Canadian comparisons", which focuses on materials that "compare the experiences of Canadians and their expression within Canada." These include comparisons of English and French Canadian literature, regional geography, social trend indicators, regional arts,...as well as international comparisons (such as) comparisons of federal systems, political cultures, artistic and economic systems, and so on." Finally, there is the content area of Canada in the world, designed to "...elicit proposals that maintain the notion of Canada's significant contribution to the world community through organizations such as the UN, the Commonwealth and la Francophonie..." As well, it also pays attention to "...global, political, economic and environmental issues that pose challenges for Canada which need to be known and understood."⁽⁴⁰⁾

Much of the funding for the various programs is done through what is called dollar matching. Through this scheme the department develops partnerships with private and public funding agencies, thereby encouraging the private sector to invest in Canadian studies and various other projects. Partnerships include authors, publishers, film makers and software developers all of whom aid in the development of high quality products that add to the stock of texts and other materials distributed by the department. The evaluation of proposals is done in concert with experts often suggested by provincial and territorial ministries of education, thereby ensuring an appropriate curriculum fit where applicable. The thrust of the program is not to "...

(39) Proceedings, 2:60.

(40) Proceedings, 28:30.

work directly with the provinces but rather to encourage the development of materials...which can then be used by the provinces in teaching about various content areas in whatever fashion they deem appropriate."⁽⁴¹⁾

4. Civitas

While the efforts of the Department of Secretary of State are laudable, we could not help but be struck by the concern that something more in the way of a "focused" overarching approach, to citizenship education, was required. We fully recognize the fact that education is a matter of provincial jurisdiction, but, surely it is also very much a matter of national concern. Education is a 52 billion dollar a year enterprise in which all Canadians have a tremendous stake. In our opinion it would be more appropriate for the Department of Secretary of State, in conjunction with the Department of Multiculturalism and Citizenship, to take a lead role in the development of a common curriculum framework that could be used by teachers throughout the country.

Of the various models we came across in our investigations, the one most intriguing might be the American CIVITAS program. CIVITAS is a curriculum framework whose purpose is to revitalize civic education in schools throughout the country. The program presents a set of national goals to be achieved in a civic education curriculum, essentially for primary and secondary school levels, specifying the knowledge and skills needed by citizens to perform their roles in a modern democracy. Extended applications of the program can also be applied in communities and in higher education.⁽⁴²⁾

The CIVITAS Framework was more than three years in the making and was developed by the Centre for Civic Education in Los Angeles, with contributions from more than forty scholars throughout the country and consists of a final text more than 650 pages in length. Made possible by a grant from the Pew Charitable Trusts, the Framework is part of a collaborative project conducted with the Council for the Advancement of Citizenship in Washington, D.C. and is distributed by the National Council for the Social Studies.

The CIVITAS Framework provides a Rationale for why civic education is necessary in a modern democratic state, and continues with a detailed statement of the Goals and Objectives of a civic education curriculum. The Goals and Objectives statement is divided into three parts, Civic Virtue, Civic Participation and Civic Knowledge. Also included, are sample Scope and Sequence statements that suggest what aspects of the subjects in the Framework can be taught at varying school grades and how they may be taught.

(41) Proceedings, 28:34.

(42) Notes for the description of the CIVITAS Framework are taken from the executive summary of CIVITAS: A Framework for Civic Education, Centre for Civic Education, Calabasas, CA, 1991.

The intended audience for CIVITAS is, in the first instance, educators at state and local levels concerned with the development of civic education curricula in the schools. It is designed to aid in improving the quality of civic knowledge contained in textbooks, instructional materials, methods of teaching, assessment and testing, and the preparation of teachers. It is also suggested that, for teachers already in the classroom, the Framework should prove a useful resource and reference book. Furthermore, it was designed to be of value to those public bodies and professional organizations that are seeking to raise standards of achievement in core subjects expected to be studied by all students. According to its authors, the ultimate goal of CIVITAS is to enable students equipped with the requisite civic knowledge and the skills of civic participation to make their own commitment, carried to adulthood, to the civic values deemed necessary for the nurture and strengthening of the ideals of a democratic society.

In the curriculum Framework, civic virtue is described in terms of civic dispositions and civic commitments. Civic dispositions refer to those attitudes and habits of mind of the citizen that are conducive to the healthy functioning and common good of the democratic system. Civic commitments refer to the freely given, reasoned commitment of the citizen to the fundamental values and principles of constitutional democracy. The Framework clearly enumerates and discusses appropriate dispositions and commitments and also offers an extended commentary on civic values.

The Framework is clearly based on the premise that proper citizenship education is not simply to increase the rates of civic participation, but to nurture competent and responsible participation. It seeks to promote a form of participation that is deliberative, knowledgeable and reflective. The authors conclude that if educators are to enhance civic participation, they must help students reflect upon their personal civic commitments. In doing so, they should aim to generate excitement about the quest for the public good and try to replace pervasive cynicism about democratic participation with a more hopeful public commitment.

As a Committee we firmly believe that the availability of a model similar to the CIVITAS experiment would prove most useful in aiding the promotion of effective citizenship education in Canada. While we were pleased to hear that the Department of Secretary of State has commissioned Professor David Cameron to do a study on the current state of Canadian Studies, this can only partially fill the gap we are confronting. If we are to have an effective citizenship education program we need to know, not only the state of the discipline, but also the requisite tools with which to redress shortcomings. We are reminded of Professor Symons when he noted that the "...teaching profession is out there. It is terribly concerned about this at all levels of education and, I think, would welcome...instruments that would be of use in teaching." ⁽⁴³⁾ We therefore recommend:

- 4) That the Federal Government promote national initiatives addressing matters of citizenship education.

(43) Proceedings, 2:64.

- 5) That the Department of Secretary of State assess existing models of citizenship education.
- 6) That the Department of Secretary of State consult with the Council of Ministers of Education concerning the applicability of such models in school curricula.
- 7) That the Department of Secretary of State participate in a second series of initiatives on Canadian Studies.

III CITIZENSHIP PROMOTION

Because the concept of citizenship is rather an elusive one, the cultivation and promotion of citizenship and the values attached to citizenship pose particular challenges for all levels of government, for community organizations and groups and for the general public. At the same time, the rather "fuzzy" nature of citizenship demands that careful attention be paid to this activity. Such attention will, ultimately, rest on a strong commitment to financial and programmatic initiatives in this area.

According to the Department of Multiculturalism and Citizenship, the purpose of promotional activities is to "...encourage active citizenship, enhance understanding of Canadian citizenship values, reinforce Canadian identity and facilitate a sense of belonging among all Canadians and residents of Canada." In practical terms, this statement translates into a broad array of activities ranging from the production and distribution of print and audio-visual materials to co-ordination and support for special citizenship projects undertaken by community groups and schools to involvement in the citizenship educational activities within educational institutions in Canada.

One of the key programs in the area of promotion is the initiative known as National Citizenship Week, initiated in 1987, to mark the 40th anniversary of the first Citizenship Act. Over the years levels of involvement and interest have expanded. The activities during the week (usually held in April) differ from province to province and generally include the participation of multicultural groups or associations as well as provincial and municipal levels of government. The Citation for Citizenship program is an additional component of the promotional activities of the Department of Multiculturalism and Citizenship.

In addition to the two major programs outlined above, citizenship ceremonies for new Canadian citizens are held across the country on a regular basis. An average ceremony entails the participation of approximately 100 new citizens and the formats for the ceremonies may vary from one location to another. Apart from the explicit purpose of citizenship acquisition, the ceremonies are intended to encourage "greater understanding of the reciprocal respect for other cultures that is necessary in a multicultural society and to encourage new citizens to take an active role in Canadian life." From what we have been able to determine, it seems that the thrust of the promotional aspect of citizenship remains tied to the practicalities of citizenship registration and acquisition. We were told that, for the fiscal year 1992-1993, the resources allocated to civics instruction and citizenship promotion consisted of a modest 900,000 dollars and six person years.⁽⁴⁴⁾ Given the importance of citizenship and the need to combat apathy about public affairs, we consider this to be an inadequate commitment.

The question here is, "how can we best promote active citizenship and how do we do so in a way that is compatible with our views of individual liberty and pluralism?" As we have

(44) Proceedings, 4:9.

already argued, people need to learn the skills and knowledge necessary for civic participation, and they need to be given the opportunities and incentives to participate. "Skills, knowledge, opportunities and incentives are not innate, but must be developed, often by government policies and institutions."⁽⁴⁵⁾

1. Removing Barriers

One of the more obvious ways to promote active citizenship is to remove barriers to participation. While it may be regrettable that many lack the desire to participate in civic matters, it is "...an injustice if those citizens who want to participate are prevented from doing so by social, economic or cultural barriers." The need to overcome such barriers was one of the central concerns of a Commission on Citizenship undertaken by the government of the United Kingdom in 1990. In its report, *Encouraging Citizenship* the Commission listed what it considered were seven barriers that needed to be overcome:

- lack of knowledge of the rules of the community
- legal confusion regarding people's rights and responsibilities
- the under representation of women, ethnic minorities and the working class in political bodies
- social disadvantage, including poverty, bad housing, unemployment, religious, racial and sexual discrimination, physical and mental disability and ill health, and the need to care for a dependent member of the family
- administrative complexity in the provision of social entitlements
- lack of accountability of public agencies ⁽⁴⁶⁾

In response to these impediments, the Commission made a range of proposals. These proposals included: improved citizenship education in schools; a new law on citizenship clarifying and codifying the rights, duties and entitlements of citizenship; the maintenance of a floor of adequate social entitlements which enables every citizen "to live the life of a civilised human being according to the standards prevailing in society"; the establishment of a comprehensive citizen's advice service which would include a national advocacy scheme for those disadvantaged groups who cannot claim their own entitlements; improved training for the judiciary, civil service, teachers, doctors and nurses, local government officials, the police and the armed forces on the rights of citizens "and the corresponding obligations of public institutions"; and the establishment of a Standing Royal Commission on Citizenship to document and monitor and report on the social, economic and education aspects of citizenship.⁽⁴⁷⁾

(45) William Kymlicka, "Recent Work in Citizenship Theory", A Report Prepared for Multiculturalism and Citizenship Canada, September 1992, p. 39.

(46) Listed in Kymlicka, p. 40.

(47) Ibid., p.40.

What is of particular interest with regard to the study is that it goes beyond the traditional list of social disadvantages to include certain issues usually considered as purely "private" matters, such as caring for dependent family members. This can prove to be a particularly important barrier for women, who still carry a disproportionate share of the burden in such matters. While the legal barriers to women's public participation are now prohibited by anti-discrimination laws, the difficulty of combining family and public responsibilities remain. As a consequence, many "...feminists believe that equal citizenship for women is impossible until workplaces and career expectations are rearranged to allow more room for family responsibilities, and until men accept their share of domestic responsibilities."⁽⁴⁸⁾

Along with the traditional focus on the expansion of women's rights and opportunities, there is now also considerable attention being paid to the issue of responsibility and what it means from a feminist perspective. For many there still exists the traditional fear that the burden of "responsibility" will fall unfairly on women. Thus, gender-neutral talk about "self-reliance" and "family-responsibilities" is often seen as little more than a code for the view that men should financially support the family, while women should look after the household, and care for the elderly, sick, and young. Such a conception, of course, does little save reinforce the barriers to women's full participation in society.⁽⁴⁹⁾

Many feminists therefore tend to be wary of the language of responsibility because it may be little more than a veiled attempt to reinforce traditional notions of patriarchy. Others, however, welcome it and see it as a language with which women can in fact feel more comfortable. According to them, men and women reason "in a different voice", and one of the central differences is that women tend to view moral problems in terms of "conflicting responsibilities" rather than "competing rights". Women, so the argument goes, "...are often diffident about claiming rights, which they see as selfish or adversarial, and are more inclined to think about their responsibilities."⁽⁵⁰⁾ As a Committee we are not in a position to come down on either side of this debate, but it does highlight for us the urgent need to have more done to encourage citizenship participation by women. Overcoming the inequalities of the private sphere will take time, and there are no magic formulae. In the meantime however, it is important that more be done to ensure that the concerns and voices of women not be ignored.

2. Further Considerations

In our investigations we came across a variety of methods for promoting citizenship, some of which might prove useful for future consideration by Canadians. One of the more interesting is the National Issues Forum (NIF) sponsored by the Kettering Foundation in the

(48) Kymlicka, pp. 40 and 15-16.

(49) Ibid., p. 16.

(50) Ibid., p. 17.

United States. The Foundation's focus is the practice of democracy and what citizens must do to make the democratic process work effectively. The basic assumption underlying the NIF program is that "citizens must have practical experience in making sound choices." NIF therefore draws on the tradition of the town hall meeting to provide citizens with practical experience in what Kettering calls "choice work". Using workbooks and discussion guides specifically tailored to topics at hand, trained convenors help citizens work through various policy options. At the conclusion of the forum, participants use ballots to register their conclusions. These ballots are then forwarded to relevant policy makers in both government and bureaucracy. The Foundation has organized over 1,700 such events.⁽⁵¹⁾

From the point of view of promoting citizenship, such exercises can prove to be useful tools. However, the fact that they do not traditionally attract a wide cross section of citizens, and the fact that those that are attracted already have a well established commitment to citizenship participation, is a potential shortcoming. At the same time, there is little evidence that the conclusions reached by forum participants have any impact on policy-making; study circles rarely make the transition to action circles.⁽⁵²⁾

Another experiment in the promotion of citizenship participation is one established by the Lincoln Filene Centre, associated with Tufts University. The National Citizenship Participation Project is an analysis of citizen/government relations in five municipalities: St. Paul, Minnesota; Dayton, Ohio; Portland, Oregon; Birmingham, Alabama; and San Antonio, Texas. With the exception of San Antonio, all of these cities have developed and institutionalized procedures for joint citizen/government decision-making. The cities are divided into recognized neighbourhoods where citizens are granted regular opportunity for self-government. Staff and administrative support is provided, by the cities, to these neighbourhoods and are subject to neighbourhood authority. Neighbourhoods not only review policy initiatives from government, but initiate significant policies themselves. In St. Paul, for example, decisions on a wide range of land use issues are made only with neighbourhood consent.⁽⁵³⁾

The programs sponsored by the Centre have been so successful that the Centre has been requested to help establish citizen participation programs in a variety of other cities. As concluded by David Shulman, "the Filene Centre's research suggests that a rich potential for citizenship promotion lies in providing citizens with the resources and opportunities to make decisions as full and equal partners of government."⁽⁵⁴⁾

(51) David Shulman, "Promoting Citizenship: American Approaches/Canadian Opportunities", Prepared for *Citizenship Registration and Promotion Branch Multiculturalism and Citizenship Canada*, 1991, p. 10.

(52) Ibid., p. 11.

(53) Ibid., p. 12.

(54) Ibid.

An example of the promotion of citizenship among youth is Project Public Life, based in the University of Minnesota's Humphrey Institute of Public Affairs. Established in 1989, Project Public Life begins with the assumption that most Americans do not like the political process and that this ailment is particularly chronic among America's youth. In order to counter such apathy a program called Public Achievement was put in place. Public Achievement is based on the premise that young people are attracted to enterprises which they can design and manage themselves. This, of course, requires real resources and, in the case of Public Achievement, these are provided by the Mayor's office in St. Paul and by Minnesota 4H. These resources are managed by teams of high school students whose responsibility it is to first identify issues in which they have a stake. Once the fifteen to twenty participating teams have identified their objectives, they must then arrange their resources so as to ensure the viability of their various commitments. Most often, the teams gravitate toward issues close to home, like organizing child care for teen mothers, mediating relations between students and school officials, and addressing racial tensions. What is particularly striking about this program is the recognition that effective citizenship programs have to be linked to real problem solving.⁽⁵⁵⁾

The foregoing examples, we believe, could prove useful prototypes for similar experiments in Canada. However, as pointed out by David Shulman, we have no similar Canadian centres with a dedicated mandate for citizenship. We therefore recommend:

- 8) That the Government give consideration to the provision of an "endowment fund" for the establishment of a Canadian Centre for Citizenship Education and Promotion.
- 9) That the Centre for Citizenship Education and Promotion report on an annual basis to the Minister of Multiculturalism and Citizenship who shall table the report in Parliament.

In the development of its program, it is important that the Canadian Centre not overemphasize marketing and discussion group approaches to promoting citizenship. "There is a place for advertising in developing civic awareness - but as part of a larger strategy that fuses awareness with action. Discussion groups best promote responsible dialogue when the discussions have consequences, when they are linked to visible outcomes."⁽⁵⁶⁾

Citizenship promotion is most effective when people are given the means and the opportunity to carry out real problem-solving and when they perceive themselves to have an impact on the decision-making process. We suspect that this can best be achieved "... in the immediate and familiar environment of the local community." The best strategies for citizenship promotion will be those encouraging "direct democracy", that is, those kinds of activities permitting "face-to-face decision-making."⁽⁵⁷⁾ We sincerely hope that a Canadian Centre for Citizenship Education and Promotion, will prove an effective vehicle in this regard.

(55) Ibid., p. 14.

(56) Ibid., p. 16.

(57) Ibid., p. 17.

CONCLUSION

We Canadians are a pragmatic people. There have been moments when we have tended to hold this against ourselves, yearning for a more "exciting" or "romantic" history. Our political heritage has been forged by leaders more renowned for their plodding style than their charismatic appeal. Yet, their style and principles, have led to a quality of life ranked first amongst all by the United Nations. Canadian citizenship is indeed a "treasure", one sought after by many, and one that needs to be respected and properly nurtured by those of us fortunate enough to possess it.

LIST OF RECOMMENDATIONS

- 1) That Parliament enact a new *Citizenship Act* by 1995. That the Act reflect the pluralist, officially bilingual and multicultural nature of Canadian society and that it provide a clear statement of citizenship rights and responsibilities.
- 2) That the Department of Multiculturalism and Citizenship be renamed the Department of Citizenship and Multiculturalism.
- 3) That citizenship initiatives espousing responsibilities and rights be targeted at all Canadians and not only at new Canadians.
- 4) That the Federal Government promote national initiatives addressing matters of citizenship education.
- 5) That the Department of Secretary of State assess existing models of citizenship education.
- 6) That the Department of Secretary of State consult with the Council of Ministers of Education concerning the applicability of such models in school curricula.
- 7) That the Department of Secretary of State participate in a second series of initiatives on Canadian Studies.
- 8) That the Government give consideration to the provision of an "endowment fund" for the establishment of a Canadian Centre for Citizenship Education and Promotion.
- 9) That the Centre for Citizenship Education and Promotion report on an annual basis to the Minister of Multiculturalism and Citizenship who shall table the report in Parliament.

APPENDIX

STANDING SENATE COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

LIST OF WITNESSES

ISSUE NO.	DATE	ORGANIZATIONS AND WITNESSES
2	March 17, 1992	Dr. John Grant Nova Scotia Teachers' College Professor Thomas Symons Trent University
3	March 24, 1992	Professor Arthur Stinson Ottawa Professor Elliot Tepper Carleton University
4	April 9, 1992	The Honourable Gerry Weiner Minister of Multiculturalism and Citizenship
5	April 28, 1992	Professor Alan Cairns University of British Columbia Professor Jean Crete Laval University Professor Diane Lamoureux Laval University Professor Joseph-Yvon Theriault University of Ottawa Constance Middleton-Hope President Canadian Citizenship Federation Diana Togneri Canadian Citizenship Federation Eric L. Teed Canadian Citizenship Federation James Larson Canadian Citizenship Federation

5 (continued)

April 28, 1992

Dr. N.M. Zsolnay
Canadian Citizenship Federation

Charles E. Dojack
Canadian Citizenship Federation

6

May 5, 1992

Mr. Alain Landry
Assistant Deputy Minister,
Multiculturalism and Citizenship Canada

Ms. Eva Kmiecic, Registrar
Citizenship Registration and Promotion

Judge Elizabeth Willcock
Senior Citizenship Judge

7

May 12, 1992

Ms. Mary M. Gusella
Deputy Minister, Multiculturalism and
Citizenship Canada

Mr. Alain Landry, Assistant Deputy
Minister, Citizenship

Mr. Greg Gauld
Director General
Corporate Policy and Research
Multiculturalism and Citizenship Canada

8

May 19, 1992

Professor Alan M. Sears
University of New Brunswick

Professor Raymond Breton
University of Toronto

24

December 1, 1992

Mr. David Shulman
Project Co-ordinator
Institute for Citizenship Education

Ms. Michèle S. Jean
Under Secretary of State
Department of Secretary of State

Ms. Norma Passaretti
Director General
State Ceremonial Branch
Department of Secretary of State

Mr. James E. Page
Director General
Education Support Branch
Department of Secretary of State

- 27 January 19, 1993 Professor Andrew S. Hughes
Faculty of Education
University of New Brunswick
- Professor Kenneth Osborne
Faculty of Education
University of Manitoba
- 28 January 20, 1993 Professor Keith McLeod
Faculty of Education
University of Toronto
- Mr. James E. Page
Director-General
Education Support Branch
Department of Secretary of State
- 30 February 16, 1993 Professor William Kaplan
Faculty of Law
University of Ottawa
- Professor John Meyer
Faculty of Education
University of Windsor
- MGen. Herbert C. Pitts
National Commissioner
Scouts Canada
- Mr. John Pettifer
Chief Executive
Scouts Canada
- Professor Danielle Juteau
Director of the Centre for Ethnic Studies
University of Montreal
- Professor Douglas Ray
Faculty of Education
University of Western Ontario
- Mr. Peter Doherty
Former Chairman of the Adventure and
Citizenship Program
Rotary Club of Ottawa
- Ms. Tina Van Dusen
Vice-President, Communications
Canadian Association of Broadcasters
- Mr. Peter Miller
Legal counsel
Canadian Association of Broadcasters

30 (continued)

February 16, 1993

Colonel Brian Handley
Director of Cadets
Department of National Defence

Mr. Marc Godbout
Director General
Federation of Francophone and Acadian
Communities of Canada

Mireille Duguay
Research Director
Federation of Francophone and Acadian
Communities of Canada

Sylvio Morin
Director of Communications
Federation of Francophone and Acadian
Communities of Canada

Colonel Brian Handley

Directeur - Cadets

Ministère de la Défense nationale

Marc Godbout

Directeur général

Fédération des communautés francophones
et acadienne du Canada

Mireille Duguay

Responsable de la recherche
Fédération des communautés francophones
et acadienne du Canada

Sylvio Morin

Directeur des communications
Fédération des communautés francophones
et acadienne du Canada

Le professeur Andrew S. Hughes
Faculté de l'éducation
Université du Nouveau-Brunswick

Le professeur Kenneth Osborne
Faculté de l'éducation
Université de Manitoba

19 janvier 1993

Le professeur Keith McLeod
Faculté d'éducation
Université de Toronto

M. James E. Page
Directeur général
Aide à l'éducation
Secrétariat d'Etat

20 janvier 1993

Le professeur William Kaplan
Faculté de droit
Université d'Ottawa

Le professeur John Meyer
Faculté d'éducation
Université de Windsor

MGén Herbert C. Pitts
Commissaire national
Scouts Canada

M. John Petitfer
Exécutif principal
Scouts Canada

La professeure Danielle Juteau
Directrice du Centre d'étude ethniques
Université de Montréal

Le professeur Douglas Ray
Faculté d'éducation
Université de Western Ontario

M. Peter Doherty
Ancien président du programme d'aventure
et de citoyenneté
Club Rotary d'Ottawa

M^{me} Tina Van Dusen

Vice-présidente, communications

L'Association canadienne des radiodiffuseurs

M. Peter Mills

Conseiller juridique

L'Association canadienne des radiodiffuseurs

5 (suite)	28 avril 1992	Dr. N.M. Zsolnay Fédération canadienne du civisme Charles E. Dojack Fédération canadienne du civisme
6	5 mai 1992	M. Alain Landry Sous-ministre adjoint, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada M ^{me} Eva Kmiecic Greffier Enregistrement et promotion de la citoyenneté Juge Elizabeth Willcock Juge principal de la citoyenneté
7	12 mai 1992	M ^{me} Mary M. Gusella Sous-ministre, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada M. Alain Landry Sous-ministre adjoint, Citoyenneté M. Greg Gauld Directeur général Politiques ministérielles et recherche Multiculturalisme et Citoyenneté Canada
8	19 mai 1992	Le professeur Alan M. Sears Université du Nouveau-Brunswick Le professeur Raymond Breton Université de Toronto
24	1 ^{er} décembre 1992	M. David Shulman Coordonnateur de projet L'Institut de promotion du civisme M ^{me} Michèle S. Jean Sous-secrétaire d'Etat Secrétariat d'Etat du Canada M ^{me} Norma Passarelli Directrice générale du Cérémonial d'Etat Secrétariat d'Etat du Canada M. James E. Page Directeur général de l'Aide à l'éducation Secrétariat d'Etat du Canada

ANNEXE

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

LISTE DES TÉMOINS

FASCICULE NO	DATE	ORGANISMES ET TÉMOINS
2	17 mars 1992	M. John Grant <i>Nova Scotia Teachers' College</i> Le professeur Thomas Symons Université Trent
3	24 mars 1992	Le professeur Arthur Stinson Ottawa Le professeur Elliot Tepper Université Carleton
4	9 avril 1992	L'honorable Gerry Weiner Ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté
5	28 avril 1992	Le professeur Alan Cairns Université de la Colombie-Britannique Le professeur Jean Crete Université Laval La professeure Diane Lamoureux Université Laval Le professeur Joseph-Yvon Theriault Université d'Ottawa Constance Middleton-Hope Présidente Fédération canadienne du civisme Diana Tognetti Fédération canadienne du civisme Eric L. Teed Fédération canadienne du civisme James Larson Fédération canadienne du civisme

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- 1) Que le Parlement adopte une nouvelle *Loi sur la citoyenneté* avant 1995 qui reflète le pluralisme, le bilinguisme officiel et le multiculturalisme de la société canadienne et qui énonce clairement les droits et obligations qui découlent de la citoyenneté.
- 2) Que le ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté soit rebaptisé ministre de la Citoyenneté et du Multiculturalisme.
- 3) Que tout projet concernant les obligations et les droits des citoyens s'adresse à tous les canadiens et pas seulement aux néo-Canadiens.
- 4) Que le gouvernement fédéral fasse la promotion à l'échelle nationale des initiatives portant sur l'instruction civique.
- 5) Que le Secrétaire d'Etat du Canada évalue les modèles connus de programmes d'instruction civique.
- 6) Que le Secrétaire d'Etat du Canada consulte le Conseil des ministres de l'Education à l'égard de l'application de tels modèles dans les programmes scolaires.
- 7) Que le Secrétaire d'Etat du Canada participe au développement d'une deuxième série d'initiatives sur les études canadiennes.
- 8) Que le gouvernement envisage l'établissement d'un fonds de dotation en vue de créer un Centre canadien pour l'instruction civique et la promotion du civisme.
- 9) Que le Centre d'instruction civique et de promotion du civisme fasse rapport annuellement au ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté qui le dépose au Parlement.

CONCLUSION

Les Canadiens ont le sens pratique. Par moments, nous avons eu tendance à nous le reprocher, parce que nous aurions souhaité avoir une histoire plus «passionnante» ou plus «romantique». Notre patrimoine politique a été forgé par des leaders qui étaient réputés plus pour leur travail acharné que pour leur charisme. Pourtant, leur style et leurs principes nous ont donné une qualité de vie qui nous classe, selon les Nations Unies, au premier rang de tous les pays. La citoyenneté canadienne est vraiment un «trésor» qui fait l'envie de bien des gens, et ceux qui ont la chance de la détenir se doivent de la respecter et d'en prendre grand soin.

(57) *Ibid.*, p. 17.

(56) *Ibid.*, p. 16.

Il est important que, dans l'élaboration de son programme, le Centre canadien ne fasse pas la promotion de la citoyenneté en insistant trop sur la publicité et les groupes de discussion. «La publicité est utile pour développer le sens civique, mais elle doit s'inscrire dans une stratégie plus large où sensibilisation et action vont de pair. Quant aux groupes de discussion, ils favorisent un dialogue responsable quand les discussions ont une incidence, quand des résultats tangibles y font suite».⁽⁵⁶⁾

La promotion du civisme est efficace surtout quand la population a les moyens et les possibilités de vraiment régler les problèmes et quand elle a l'impression d'influencer le processus décisionnel ce qui, à notre avis, est surtout possible dans le milieu immédiat et familial du quartier. Les meilleures stratégies de promotion du civisme seront celles qui encouragent la «démocratie directe», c'est-à-dire les activités que permettent des «prises de décisions personnalisées».⁽⁵⁷⁾ Nous espérons sincèrement que le Centre canadien d'instruction civique et de promotion du civisme sera un outil efficace à cet égard.

Les programmes financés par le Lincoln Filene Centre ont eu tellement de succès qu'on a demandé son aide pour en établir dans diverses autres villes. Selon David Shulman, on peut déduire de ces expériences que fournir aux citoyens les ressources voulues pour prendre des décisions ainsi que l'occasion de le faire sur un pied d'égalité avec le gouvernement est une manière très prometteuse de faire la promotion du civisme.⁽⁵⁴⁾

Autre exemple, le Project Public Life, entrepris par le Humphrey Institute of Public Affairs à l'Université du Minnesota, vise la promotion du civisme chez les jeunes. Lancé en 1989, il part du principe que la plupart des Américains n'aiment pas la politique et qu'il s'agit d'un mal chronique, surtout chez les jeunes. Afin de lutter contre cette apathie, on a mis sur pied un programme appelé Public Achievement, qui repose sur l'hypothèse que les jeunes sont attirés par des projets qu'ils conçoivent et gèrent eux-mêmes. Il leur faut donc de vraies ressources qui leur sont fournies, dans le cadre du programme, par le bureau du maire de St. Paul et les Clubs 4H du Minnesota. Ces ressources sont gérées par des équipes d'élèves du secondaire, chargées de trouver d'abord les questions qui les intéressent personnellement. Après avoir établi leurs objectifs, la vingtaine d'équipes participantes doivent affecter leurs ressources de manière à assurer la viabilité de leurs divers engagements. La plupart du temps, elles optent pour des sujets qui les touchent de près, par exemple mettre sur pied une garderie pour les mères adolescentes, servir de médiateur entre les élèves et les directions d'écoles, s'occuper des tensions raciales. Ce qui frappe particulièrement dans ce programme, c'est qu'il reconnaît que les projets civiques sont efficaces dans la mesure où ils sont reliés à la résolution de vrais problèmes.⁽⁵⁵⁾

Nous croyons que les exemples qui précèdent pourraient servir de modèles à des expériences semblables au Canada, mais comme le fait remarquer David Shulman, il n'existe ici aucun centre comparable qui se consacre exclusivement au civisme. Par conséquent, nous recommandons :

- 8) Que le gouvernement envisage l'établissement d'un fonds de dotation en vue de créer un Centre canadien pour l'instruction civique et la promotion du civisme.
- 9) Que le Centre d'instruction civique et de promotion du civisme fasse rapport annuellement au ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté qui le dépose au Parlement.

(54) *Ibid.*

(55) *Ibid.*, p. 14.

Nos recherches nous ont permis de découvrir toute une panoplie de moyens pour promouvoir le civisme, et certains valent la peine que les Canadiens s'y attardent. L'une des plus intéressantes formules est celle du National Issues Forum (NIF) aux États-Unis. Ce forum sur les questions nationales, financé par la Fondation Kettering, se concentre sur la pratique de la démocratie et sur ce que les citoyens doivent faire pour rendre efficace le processus démocratique. L'idée fondamentale du programme NIF est que les citoyens doivent faire l'expérience concrète d'un choix judiciaire. Le NIF puise donc dans la tradition américaine des «town hall meetings», ces débats publics sur les affaires municipales, pour faire acquérir aux citoyens l'expérience pratique de ce que Kettering appelle «une opération de choix». À l'aide de cahiers et de guides de discussion préparés expressément pour les sujets proposés, des animateurs entraînés aident les citoyens à envisager diverses options. À la fin du forum, les participants indiquent les politiques choisies sur des bulletins de vote qui sont expédiés aux décideurs compétents du gouvernement et de la fonction publique. La Fondation a organisé plus de 1 700 événements du genre.⁽⁵¹⁾

Une telle formule peut être utile pour promouvoir le civisme, mais elle a un défaut. Ce type d'activité n'attire pas, d'habitude, un éventail de citoyens représentatifs de la population, et ceux qui s'y intéressent sont déjà résolument engagés dans la participation civique. De même, rien n'indique que les conclusions auxquelles en arrivent les participants ont une incidence sur la prise de décisions; les cercles d'études passent rarement à l'action.⁽⁵²⁾

Un autre essai dans le domaine de la promotion de la citoyenneté est celui du Lincoln Filene Centre, qui est associé à l'Université Tufts. Le National Citizenship Participation Project analyse les relations entre les citoyens et le gouvernement dans cinq municipalités : St. Paul, au Minnesota; Dayton, en Ohio; Portland, en Oregon; Birmingham, en Alabama; et San Antonio, au Texas. Sauf San Antonio, toutes ces villes ont élaboré et institutionnalisé des procédures permettant une prise de décisions conjointe par les citoyens et le gouvernement. Elles sont divisées en quartiers reconnus, dont les habitants ont régulièrement l'occasion de se gouverner eux-mêmes. Les municipalités leur fournissent du personnel et un soutien administratif qui relèvent des autorités du quartier. Outre le fait qu'ils examinent les projets de politiques du gouvernement, les quartiers prennent eux-mêmes l'initiative de certaines décisions importantes. À St. Paul, par exemple, il faut le consentement du quartier pour régler une foule de questions foncières.⁽⁵³⁾

(51) David Shulman, *Promoting Citizenship: American Approaches/Canadian Opportunities*, rédigé pour la Direction de l'enregistrement et de la promotion de la citoyenneté, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, 1991, p. 10.

(52) *Ibid.*, p. 11.

(53) *Ibid.*, p. 12.

une commission royale d'enquête permanente sur la citoyenneté, chargée de présenter un rapport documenté sur les aspects sociaux, économiques et éducatifs de la citoyenneté.⁽⁴⁷⁾

Cette étude est particulièrement intéressante, parce qu'elle va au-delà de la liste habituelle des désavantages sociaux pour inclure certains problèmes généralement considérés comme purement «personnels», par exemple s'occuper des personnes à charge. Cette situation peut s'avérer un empêchement surtout pour les femmes, qui assument encore une part disproportionnée des responsabilités familiales. Depuis l'adoption de lois contre la discrimination, on ne peut plus légalement empêcher les femmes de participer, mais celles-ci arrivent encore difficilement à concilier obligations familiales et civiques. Par conséquent, pour bien des féministes, les femmes ne seront pas des citoyennes à part entière tant que le monde du travail ne fera pas une plus grande place aux obligations familiales et tant que les hommes n'assumeront pas leur part des tâches domestiques.⁽⁴⁸⁾

En plus de la focalisation traditionnelle sur le respect des droits des femmes et l'amélioration de leurs chances, on s'intéresse maintenant beaucoup à la notion de responsabilité et à son interprétation féministe. Nombre de personnes continuent de craindre que l'inéquitable fardeau des «responsabilités» ne retombe encore sur les femmes. Ainsi, quand on parle d'«autonomie» et d'«obligations familiales» même sans viser les femmes, beaucoup ont tout de même l'impression qu'on sous-entend que les hommes devraient subvenir aux besoins de leur famille, et les femmes, s'occuper de la maison, des personnes âgées, des malades et des enfants. Une telle conception ne fait évidemment que consolider les obstacles qui nuisent à l'entière participation des femmes à la société.⁽⁴⁹⁾

Bien des féministes ont donc tendance à se méfier du discours sur les responsabilités, qui pourrait n'être qu'une tentative voilée de valoriser les notions traditionnelles du patriarcat. D'autres toutefois s'en réjouissent, parce qu'il s'agit là d'un langage familier aux femmes. D'après ces personnes, les hommes et les femmes ne raisonnent pas de la même manière, notamment parce que ces dernières ont tendance à percevoir les problèmes moraux comme un «conflit d'obligations» plutôt que comme des «droits concurrents». Les femmes, raisonne-t-on, hésitent souvent à faire valoir leurs droits, qu'elles considèrent égoïstes ou contradictoires; elles sont plutôt enclines à penser à leurs obligations.⁽⁵⁰⁾ Le Comité n'est pas en mesure de prendre position, mais il sent qu'il est urgent de redoubler les efforts pour encourager les femmes à la participation civique. Il faudra du temps pour faire disparaître les inégalités dans la vie privée, car il n'y a pas de formule magique. Dans l'intervalle, toutefois, il est important d'en faire davantage pour que les préoccupations et les voix des femmes soient entendues.

(47) *Ibid.*, p. 40.

(48) *Ibid.*, p. 40 et 15-16.

(49) *Ibid.*, p. 16.

(50) *Ibid.*, p. 17.

Il faut se demander quel serait le meilleur moyen de promouvoir le sens civique et comment le faire en conformité avec nos opinions sur la liberté individuelle et le pluralisme. Comme nous l'avons déjà exposé, les citoyens doivent acquérir les compétences et connaissances nécessaires pour participer, mais il faut leur en fournir l'occasion et aussi les y inciter. Les compétences, les connaissances, les occasions et les incitations ne viennent pas par génération spontanée; il faut les acquérir, souvent avec l'aide des politiques et institutions gouvernementales.⁽⁴⁵⁾

1. Supprimer les obstacles

Pour promouvoir le sens civique, il faut évidemment supprimer les obstacles qui gênent la participation. Il est peut-être regrettable que de nombreuses personnes n'aient aucun désir de participer aux affaires civiques, mais il est injuste que celles qui veulent le faire en soient empêchées par des barrières sociales, économiques ou culturelles. Une commission sur la citoyenneté, formée par le gouvernement du Royaume-Uni en 1990, a insisté entre autres sur la nécessité d'abattre ces barrières. Dans son rapport intitulé *Encouraging Citizenship*, elle a énuméré ce qu'elle estimait être les sept obstacles à surmonter :

- l'ignorance des règles de la collectivité;
- la confusion au sujet des droits et obligations prévus dans la loi;
- la sous-représentation des femmes, des minorités ethniques et de la classe ouvrière dans les organismes politiques;
- le désavantage social, qui comprend la pauvreté, un logement inadéquat, le chômage, la discrimination religieuse, raciale et sexuelle, les déficiences physiques et mentales, la maladie, et l'obligation de s'occuper d'une personne à charge;
- l'administration complexe des prestations sociales;
- la non-imputabilité des agences gouvernementales.⁽⁴⁶⁾

À ce sujet, la commission britannique a présenté une série de recommandations, notamment : améliorer l'instruction civique dans les écoles; adopter une nouvelle loi sur la citoyenneté, qui clarifierait les droits et obligations des citoyens; imposer un minimum acceptable de prestations sociales, afin que tout citoyen puisse vivre comme un être humain civilisé, d'après les normes qui prévalent dans la société; établir, pour les citoyens, un service complet d'organismes conseils, comprenant un système national de défense des groupes défavorisés qui sont incapables de réclamer eux-mêmes les avantages auxquels ils ont droit; améliorer la formation des magistrats, des fonctionnaires, des enseignants, des médecins et infirmières, des représentants des gouvernements locaux, des policiers et des militaires au sujet des droits civiques et des obligations correspondantes des institutions publiques; et créer

(45) William Kymlicka, *Recent Work in Citizenship Theory*, rapport rédigé pour Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, septembre 1992, p. 39.

(46) La liste se trouve dans Kymlicka, p. 40.

III LA PROMOTION DE LA CITOYENNETÉ

Le concept de citoyenneté étant plutôt insaisissable, en faire la promotion et cultiver les valeurs qui s'y rattachent constituent tout un défi pour les divers ordres de gouvernement, les organismes et groupements communautaires, ainsi que le grand public. Pourtant, sa nature plutôt nébuleuse exige justement qu'on y accorde une attention particulière, qui devrait se concrétiser par d'importants engagements financiers et programmes dans le domaine.

Selon le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, ces activités de promotion ont pour but d'encourager le civisme, d'améliorer la compréhension des valeurs civiques canadiennes, de renforcer l'identité canadienne et de favoriser le développement d'un sentiment d'appartenance chez tous les citoyens et résidents du Canada. Cet énoncé se traduit en pratique par une vaste gamme d'activités intéressant la citoyenneté et le civisme, qui vont de la production et de la diffusion de matériel imprimé et audiovisuel à la coordination et au financement de projets spéciaux entrepris par des groupes communautaires et des écoles, en passant par la participation à des activités éducatives dans des établissements scolaires au Canada.

La Semaine nationale de la citoyenneté est un élément clé à cet égard. Elle a été organisée pour la première fois en 1987, afin de marquer le 40^e anniversaire de la première *Loi sur la citoyenneté*. Au fil des ans, le degré de participation et d'intérêt s'est accru. Les activités de la Semaine (qui a généralement lieu en avril) varient d'une province à l'autre et font habituellement appel aux associations ou groupes multiculturels ainsi qu'aux gouvernements provinciaux et municipaux. Comme autre élément de promotion du ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, il y a les certificats du mérite civique.

Outre ces deux grands programmes, des cérémonies de remise des certificats de citoyenneté, auxquelles participent en moyenne une centaine de nouveaux Canadiens, ont lieu régulièrement, partout au Canada. Elles peuvent se dérouler différemment suivant les endroits. En plus du motif explicite de consacrer la naturalisation, les cérémonies visent à encourager une meilleure compréhension du respect dû aux autres cultures, fondamentalement indispensable d'une société multiculturelle, et à inciter les nouveaux citoyens à prendre une part active à la vie canadienne. D'après ce que nous avons pu discerner, la promotion de la citoyenneté continue apparemment de se concentrer sur les formalités de la demande de naturalisation et sur son obtention. On nous a dit que, pour l'année financière 1992-1993, les ressources affectées à l'instruction civique et à la promotion de la citoyenneté sont modestes, soit un budget de 900 000 dollars et six années-personnes.⁽⁴⁴⁾ Étant donné l'importance de la citoyenneté et la nécessité de lutter contre l'indifférence aux affaires publiques, nous estimons que ces ressources sont insuffisantes.

instruments qui se révéleraient utiles dans l'enseignement».⁽⁴³⁾ En conséquence, nous recommandons :

- 4) Que le gouvernement fédéral fasse la promotion à l'échelle nationale des initiatives portant sur l'instruction civique.
- 5) Que le Secréariat d'État du Canada évalue les modèles connus de programmes d'instruction civique.
- 6) Que le Secréariat d'État du Canada consulte le Conseil des ministres de l'Éducation à l'égard de l'application de tels modèles dans les programmes scolaires.
- 7) Que le Secréariat d'État du Canada participe au développement d'une deuxième série d'initiatives sur les études canadiennes.

aspects à présenter suivant le niveau scolaire, et sur la manière de les enseigner.

Le public cible de CIVITAS se compose en premier lieu des pédagogues au niveau étatique et local, qui s'occupent d'élaborer le programme d'instruction civique dans les écoles. Le programme-cadre est conçu pour aider à améliorer la qualité des connaissances civiques présentées dans les livres, et pour rehausser le matériel didactique, la pédagogie, l'évaluation et les tests ainsi que la préparation des enseignants. On précise aussi qu'il devrait servir de documentation et d'ouvrage de référence aux enseignants dans les classes. Il a été conçu en outre pour être utile à ces organismes publics et organisations professionnelles qui cherchent à rehausser les normes de rendement scolaire dans les matières obligatoires. Selon ses auteurs, le but ultime de CIVITAS est de permettre aux élèves qui auront acquis les connaissances civiques requises et les compétences nécessaires à une participation active de choisir, à l'âge adulte, leur propre engagement vis-à-vis les valeurs civiques jugées essentielles pour préserver et renforcer les idéaux d'une société démocratique.

Le programme-cadre décrit le civisme comme l'ensemble des qualités et des engagements civiques. Les qualités civiques sont les attitudes et la mentalité propices au fonctionnement sain d'un système démocratique et au bien commun. Les engagements civiques signifient l'adhésion raisonnée et libre d'un citoyen aux valeurs et principes fondamentaux de la démocratie constitutionnelle. Le programme-cadre énumère et explique clairement les qualités et engagements souhaités. Il présente aussi un long commentaire sur les valeurs civiques.

CIVITAS repose nettement sur l'hypothèse qu'une bonne instruction civique a pour but non seulement d'accroître le taux de participation des citoyens, mais aussi de favoriser une participation compétente et responsable. Il cherche à promouvoir une forme de participation volontaire, bien informée et réfléchie. Les auteurs concluent que les éducateurs réussiront à améliorer la participation civique s'ils amènent leurs élèves à réfléchir à leurs engagements sociaux personnels. Pour y parvenir, ils devraient, selon eux, chercher à susciter l'enthousiasme pour la poursuite du bien public et tenter de remplacer le cynisme de plus en plus répandu à l'égard de la démocratie par un engagement public plus prometteur.

Le Comité est fermement convaincu que si un programme semblable était disponible au Canada, la promotion d'une instruction civique efficace s'en trouverait facilitée chez nous. Nous sommes ravis d'apprendre que le Secrétaire d'État a commandé au professeur David Cameron une étude sur l'état actuel des études canadiennes, mais cela ne saurait combler entièrement les lacunes décelées. Pour mettre sur pied un programme d'instruction civique efficace, nous devons savoir non seulement quel est l'état de la matière, mais aussi de quels outils nous avons besoin pour corriger les défauts. Cela nous ramène aux propos du professeur Symons, qui disait : «La profession de l'enseignement est là. Elle est terriblement préoccupée par cette question à tous les niveaux de l'enseignement, et je crois qu'elle apprécierait [...] des

produits de qualité qui grossissent le stock de livres et de matériel divers distribués par le ministère. L'évaluation des projets se fait de concert avec des experts qui sont souvent proposés par les ministères provinciaux et territoriaux de l'éducation, afin de s'assurer que le matériel corresponde aux besoins. Le programme «n'a toutefois pas pour vocation d'œuvrer directement avec les provinces, mais plutôt d'encourager la mise au point de documents [...] dont les provinces peuvent ensuite se servir pour enseigner les différentes matières de la façon dont elles le jugent bon».⁽⁴¹⁾

4. Le programme-cadre CIVITAS

Les efforts du Secréariat d'Etat sont fort louables, mais nous ne pouvons nous empêcher de penser qu'il faudrait trouver quelque chose de plus universel et de mieux «ciblé» pour l'instruction civique. Nous admettons sans réserve que l'éducation est de compétence provinciale, mais c'est aussi, à n'en pas douter, une préoccupation nationale. L'éducation est une entreprise qui vaut annuellement 52 milliards de dollars et qui intéresse énormément l'ensemble des Canadiens. Peut-être serait-il donc plus opportun que le Secréariat d'Etat, de concert avec le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, prenne l'initiative d'élaborer un programme-cadre dont tous les enseignants du pays pourraient se servir.

De tous les modèles que nos recherches nous ont permis de découvrir, celui qui nous paraît convenir le mieux est le programme CIVITAS des Etats-Unis. Il s'agit d'un programme-cadre dont le but est de revitaliser l'instruction civique dans toutes les écoles américaines. Il énonce une série d'objectifs nationaux que doit viser le cours d'instruction civique dans les écoles primaires et secondaires, en précisant les connaissances et les compétences que doivent posséder les citoyens pour bien jouer leur rôle dans une démocratie moderne. Le programme peut aussi avoir des applications plus étendues dans des collectivités locales et dans l'enseignement supérieur.⁽⁴²⁾

Il a fallu plus de trois ans au Centre for Civic Education de Los Angeles pour mettre au point le programme CIVITAS, avec le concours d'une quarantaine de savants d'un peu partout aux Etats-Unis. Le texte définitif fait plus de 650 pages. Réalisé grâce à une subvention de Pew Charitable Trusts, CIVITAS fait partie intégrante d'un projet coopératif mené par le Council for the Advancement of Citizenship de Washington, et il est distribué par le National Council for the Social Studies.

Le programme CIVITAS explique pourquoi l'instruction civique est nécessaire dans un Etat démocratique moderne. Il expose en détail les buts et objectifs de l'instruction civique, dont l'énoncé se divise en trois parties : le civisme, la participation populaire et les connaissances civiques. Il y a aussi des suggestions sur la portée et l'ordre des sujets, sur les

(41) Délibérations, 28 : 34.

(42) La description du programme CIVITAS est tirée du sommaire qui apparaît dans «A Framework for Civic Education», Centre for Civic Education, Calabasas, CA, 1991.

l'ensemble du programme d'étude, mais quelque part, dans un coin, avec un drapeau qui dit "études canadiennes"⁽³⁹⁾.

C'est là un état de fait déplorable. On a assez poussé la recherche sur l'économie, la sociologie, la politique et le droit au Canada pour qu'on s'attende à retrouver des exemples canadiens dans les cours de sciences sociales et humaines. Toute une génération, hélas, s'est reconnue dans l'image d'un Peter Fonda chevauchant sa motocyclette aux couleurs du drapeau américain! Nous devrions être capables de faire mieux.

Le programme des études canadiennes du Secrétariat d'État devrait nous y aider un peu. C'est dans l'espoir d'encourager les Canadiens à en apprendre davantage sur eux-mêmes qu'on a créé en 1984 la Direction des études canadiennes et des projets spéciaux. Son but précis est d'encourager l'utilisation de matériel pédagogique canadien, afin d'accroître la connaissance du Canada dans le public et de promouvoir la recherche sur des questions canadiennes. Pour sa part, la Direction générale d'aide à l'éducation facilite le développement et la réalisation de matériel didactique, en subventionnant quatre domaines prioritaires.

L'un de ces domaines concerne l'unité de la société canadienne. Il s'agit ici de «thèmes qui rapprochent les Canadiens en encourageant le sens civique et le sentiment d'appartenance à la communauté canadienne». Deuxièmement, il y a la question des médias dans la société canadienne; le but est de financer des projets qui accroissent «la capacité des Canadiens de comprendre et d'analyser les mass-media, leurs forces, leurs faiblesses, leur code d'éthique, leurs priorités, leurs rôles et leurs incidences sur notre pays». Troisièmement, il y a ce qu'on appelle les études comparatives sur le Canada, qui établissent «des comparaisons entre les expériences et les modes d'expression au Canada (par exemple, entre la littérature du Canada anglais et celle du Canada français, la géographie des régions, les indicateurs des tendances sociales, les arts régionaux) ainsi que des comparaisons au niveau international (par exemple, entre les systèmes fédéraux, les cultures politiques, les modes d'expression artistique, les systèmes économiques, etc.)». Quatrièmement, il y a le thème du Canada dans le monde, qui vise à «susciter des projets témoignant de l'importante contribution du Canada à la communauté mondiale par l'entremise d'organismes tels que les Nations Unies, le Commonwealth et la Francophonie». On s'intéresse aussi à «certaines questions d'ordre politique, économique et écologique de portée mondiale [qui] présentent des défis pour le Canada [et qu']à notre avis, il faut [...] connaître et [...] comprendre».⁽⁴⁰⁾

Tout le financement ou presque des divers programmes provient de subventions dites de contrepartie, grâce auxquelles le ministère établit avec des organismes de financement public et privé un partenariat qui lui permet d'encourager le secteur privé à investir dans les études canadiennes et d'autres projets. Ainsi, le ministère s'est déjà associé à des auteurs, des éditeurs, des cinéastes et des créateurs de logiciels. Tous participent à l'élaboration de

(39) Délibérations, 2 : 60.
(40) Délibérations, 28 : 30.

2. La situation actuelle

On pourrait croire que l'instruction civique fait naturellement partie du programme d'études sociales. Toutefois, nos recherches nous amènent à conclure que c'est un domaine qui semble plutôt négligé dans nos écoles et qui est souvent tout à fait absent du primaire. Quand on a demandé au professeur John Grant de nous décrire l'état actuel de l'éducation civique au Canada, il a répondu qu'elle se faisait au petit bonheur et sans doute pas très bien. Le professeur Alan Sears était d'accord, ajoutant qu'il n'y avait pas eu beaucoup d'amélioration à ce chapitre depuis 1967. En outre, l'éducation civique «est souvent enseignée par des gens peu intéressés. Souvent les enseignants d'études sociales n'ont pas les qualifications nécessaires.»⁽³⁸⁾ De telles évaluations peuvent difficilement donner confiance.

Vu l'importance d'enseigner les valeurs démocratiques fondamentales, nous sommes préoccupés par le fait que l'éducation politique se transmet de façon «passive» dans les écoles, c'est-à-dire qu'on se limite à une description factuelle des structures gouvernementales. On ne montre rien ou presque sur la dynamique du régime démocratique des différends ni sur l'importance de participer activement à la politique. C'est d'autant plus inquiétant que l'enseignement de l'histoire du Canada est lui-même expédié. Nos jeunes grandissent en ignorant leurs traditions et les réalisations de leur pays. De plus, nous avons été quelque peu étonnés d'entendre dire que l'instruction civique varie souvent d'un groupe d'étudiants à l'autre dans une même communauté. Il semble que l'instruction civique soit plus étendue pour les étudiants des programmes de formation générale que pour ceux de la formation professionnelle. Nous jugeons inacceptable une telle divergence entre les deux programmes, puisque l'apprentissage du civisme est indispensable à tous et à toutes.

L'une des nouveautés les plus encourageantes est le nouveau programme scolaire institué en Saskatchewan, où l'instruction civique fait désormais partie des cours d'études sociales, de la première à la douzième année. Dans les premières années, les élèves apprennent à acquérir une attitude et des valeurs saines à l'égard de la vie publique. Par la suite, ils sont initiés aux rudiments des droits et obligations des citoyens.

3. Les études canadiennes

Il y a près de vingt ans, la Commission sur les études canadiennes concluait que cette discipline nécessitait une sérieuse réforme. Aujourd'hui encore, la situation laisse beaucoup à désirer. L'enseignement des matières canadiennes dans les établissements postsecondaires demeure inadéquat et morcelé. Comme l'a fait remarquer le professeur Thomas Symons, «il existe toujours des domaines où — fait incroyable — on a négligé d'accorder une attention égale au contenu canadien de la matière à l'étude. [...] Je me préoccupe du fait que l'enseignement au Canada est encore, dans bon nombre de nos universités et collèges, enfermé dans une structure qui relève du ghetto. On enseigne le contenu canadien non pas dans

ou de leur sexe». Comme mouvement de réforme, l'éducation multiculturelle cherche à donner à tous les mêmes possibilités de s'instruire. Enfin, envisagée comme un processus, elle nous permet de comprendre qu'il s'agit d'un idéal que nous n'atteindrons jamais parfaitement.⁽³⁴⁾

Il y a toutes sortes de manières d'aborder l'éducation multiculturelle. En premier lieu, il est possible d'intégrer aux programmes scolaires des éléments de diverses cultures. Au début, on peut se borner à célébrer les fêtes et les héros d'autres ethnies et cultures. Ce qui importe d'avantage, c'est que les livres de classe aient un contenu multiculturel et que les matières soient enseignées de divers points de vue ethniques et culturels. Le «programme multiculturel devrait aider les élèves à maîtriser des connaissances plus approfondies afin de mieux comprendre les relations entre les diverses races et ethnies, et d'acquérir les qualités et compétences nécessaires pour prendre des décisions personnelles et collectives réfléchies».⁽³⁵⁾

En deuxième lieu, on peut se concentrer sur la réussite afin de mettre fin à l'échec scolaire disproportionné de membres de certaines minorités visibles, des femmes, des handicapés et de ceux qui viennent de milieux défavorisés. On pourrait offrir, par exemple, des sujets spéciaux à certains groupes et des programmes qui adaptent la méthode d'enseignement au mode d'apprentissage. Une troisième approche est la formule de l'éducation intergroupes, par laquelle on espère développer chez les étudiants une mentalité et des valeurs «démocratiques», en leur faisant acquérir une attitude positive à l'endroit de divers groupes et non pas seulement envers le leur. Mentionnons à cet égard les projets pour atténuer les préjugés, la déségrégation des écoles, les stratégies d'apprentissage coopératives.⁽³⁶⁾

Idéalement, les citoyens d'une démocratie ne devraient éprouver ni sentiments négatifs ni préjugés envers les différents groupes sociaux. «L'éducation démocratique et l'éducation multiculturelle sont étroitement liées, car la démocratie est l'idéal collectif que vise l'éducation multiculturelle. Cet idéal est la *facette civique* du principe démocratique, à savoir qu'une population libre jouit d'une liberté civique : liberté de parler des problèmes collectifs et donc de critiquer les pratiques courantes, d'inventer des solutions nouvelles et de mettre en œuvre de meilleures façons de vivre les uns avec les autres.» Lorsque l'éducation multiculturelle atteint son but, la population, toutes races et cultures confondues, se livre à de telles discussions ouvertes qui sont essentielles au rapprochement. L'éducation multiculturelle et l'éducation démocratique «sont des idées, des mouvements de réforme et des processus symbiotiques — chacune guidant l'autre et la rendant possible à la fois.»⁽³⁷⁾ Toutes deux constituent un aspect essentiel de l'instruction civique dans une société pluraliste comme la nôtre.

(34) *Ibid.*, p. 3.

(35) James A. Banks, *Teaching Strategies from Ethnic Studies*, Allyn and Bacon, Boston, 1991, p. 57. Cité dans Parker, p. 4.

(36) Parker, p. 4.

(37) *Ibid.*, p. 6.

II L'ÉDUCATION CIVIQUE

Nous avons déjà indiqué que, dans une société démocratique moderne, la citoyenneté ne consiste pas seulement à respecter la loi, mais aussi à participer au gouvernement de la cité. Pour le faire avec efficacité, il faut certaines compétences. La question alors s'impose : quel est le meilleur moyen d'inculquer ces aptitudes à nos enfants et à l'ensemble des citoyens ? On sait que les normes de compétences civiques dans une société pluraliste diffèrent considérablement de celles d'une époque où la société était plus homogène.

M. David Shulman, de l'Institut de promotion du civisme, nous a énuméré les compétences fondamentales requises, notamment « la capacité à débattre en public, à résoudre les problèmes, à décider et délibérer, et [...] la capacité à faire des choix ». M. Shulman craint, comme d'ailleurs plusieurs de ses collègues, que la compétence civique soit souvent négligée en éducation.⁽³²⁾ Ajoutons qu'en plus des qualités énumérées par M. Shulman, l'instruction civique doit mener à la compréhension et à l'acceptation des notions d'égalité et de diversité.

Pour que le programme d'études soit conçu en fonction des réalités actuelles, la notion de citoyenneté devra se fonder sur la pensée critique plutôt que sur la loyauté passive. Cette tâche n'a rien d'évident au milieu du flot continu de futilités séduisantes qui composent la culture populaire. La politique en clips, les sports d'équipe, la télévision et le reste n'encouragent pas les citoyens à se lancer dans les discussions et débats publics. Un pays démocratique « ne peut ni exister ni prospérer sans un dialogue constant sur les problèmes et aspirations collectifs ». Si ce débat et cette participation font défaut, la démocratie dégénère et s'en trouve réduite aux seules activités des technocrates professionnels — politiciens, journalistes et lobbyistes — ceux qui parlent pendant que la majorité demeure silencieuse. Une discussion publique éclairée, menée sans discrimination ni répression, « est la cause et l'effet d'un véritable espace public vital ». Ainsi, l'élément principal de l'initiation à la démocratie, c'est l'enseignement des pratiques et principes de communications qui facilitent la libre discussion des problèmes collectifs.⁽³³⁾

1. L'éducation multiculturelle

Dans notre société de plus en plus pluraliste, il faut accorder une attention particulière au multiculturalisme dans l'instruction civique. On peut concevoir l'éducation multiculturelle comme formée de trois éléments : une idée, un mouvement de réforme et un processus. L'idée est « que les élèves devraient tous avoir les mêmes chances de succès à l'école, alors que certains d'entre eux sont en réalité désavantagés à cause de leur race, de leur classe sociale

(32) *Délibérations*, 24 : 13.

(33) Walter C. Parker, « Multicultural Education In Democratic Societies: Searching For A Curriculum Site », exposé présenté à la réunion de l'*American Educational Research Association*, avril 1991, Chicago, p. 5.

requis. Le délai d'attente avant d'être admissible a été raccourci de cinq à trois ans.⁽³⁰⁾ Ces modifications ont contribué à promouvoir la citoyenneté chez les néo-Canadiens.

Le Comité est d'avis, cependant, qu'il est temps d'adopter une nouvelle loi sur la citoyenneté qui reflète mieux les réalités contemporaines. Elle devrait notamment reconnaître le pluralisme actuel tout en réaffirmant le bilinguisme officiel du Canada. De plus, il importe que la loi énonce clairement à la fois les obligations et les droits qui découlent de la citoyenneté. Il faudrait que tous les Canadiens, y compris les peuples autochtones, s'identifient avec enthousiasme à cette nouvelle loi sur la citoyenneté. En conséquence, nous recommandons :

1) Que le Parlement adopte une nouvelle *Loi sur la citoyenneté* avant 1995 qui reflète le pluralisme, le bilinguisme officiel et le multiculturalisme de la société canadienne et qui énonce clairement les droits et obligations qui découlent de la citoyenneté.

Étant donné l'importance primordiale de la citoyenneté comme instrument de rassemblement des Canadiens et pour permettre à tous et à toutes de comprendre leurs droits et obligations, nous recommandons également :

2) Que le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté soit rebaptisé ministère de la Citoyenneté et du Multiculturalisme.⁽³¹⁾

Dans la mesure où les obligations de la citoyenneté nous incombent à tous, nous recommandons :

3) Que tout projet concernant les obligations et les droits des citoyens s'adresse à tous les canadiens et pas seulement aux néo-Canadiens.

-
- (30) William Kaplan, *The Evaluation of Citizenship Legislation in Canada*, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, 1991, p. 4.
- (31) Le Comité permanent du multiculturalisme de la Chambre des communes a également recommandé le même changement.

Le professeur Cairns a laissé entendre qu'en décidant de se retirer du champ d'application de la Charte, les autochtones ne «pourront pas jouer autant sur nos cordes sensibles pour obtenir l'aide financière dont ils auront besoin pour se développer comme ils le souhaitent».⁽²⁷⁾ Nous ne prétendons pas parler au nom des peuples autochtones, mais il est probable qu'avec plus d'indépendance et d'assurance ils seront plus sûrs de leur engagement et auront davantage l'impression de faire partie intégrante de la collectivité. Nous supposons que bien peu parmi les collectivités autochtones s'illusionnent sur l'opportunité de jouer sur nos cordes sensibles pour obtenir justice.

Le professeur Cairns a aussi affirmé que, pour garder ensemble les Canadiens, la citoyenneté devrait leur assurer des identités communes, car les valeurs communes n'y suffiront pas, selon lui.⁽²⁸⁾ Malheureusement, nous n'avons jamais réussi à déterminer ce que sont ces identités, ni ce qu'elles devraient être. Contentons-nous ici d'une mise en garde contre une quête illusoire qui ressemblerait à celle du Graal.

Bien des Canadiens ont d'abord une identité locale ou régionale, avec un sentiment d'appartenance qui leur est particulier et que tous ne partagent pas. Si l'identité naît de symboles historiques, il est très peu vraisemblable que les immigrants de fraîche date aient un jour pour l'«Union Jack» le même attachement que beaucoup de «Canadiens anglais» plus âgés. Si, comme l'a laissé entendre le professeur Kaplan,⁽²⁹⁾ l'identité découle d'un grand projet national qui nous aiderait à transcender nos particularités ethniques ou régionales, il suffirait de rappeler à tous que le CP a terminé depuis longtemps l'établissement de son réseau et que la «destinée manifeste» est un concept qui n'a jamais tellement plu aux Canadiens.

Nous croyons donc qu'au lieu de créer des identités factices, il faudrait utiliser la citoyenneté comme un outil pour encourager le plus grand nombre à participer activement aux affaires publiques. C'est en amenant les Canadiens, anciens et récents, à s'engager activement dans le processus socio-politique que l'on arrivera vraiment à éveiller un sentiment d'appartenance et le sens du devoir. Il faudrait aussi s'assurer qu'une telle participation s'appuie sur une bonne connaissance de nos institutions, de notre histoire et de notre législation. En fin de compte, il importe de reconnaître le pluralisme de la société canadienne et l'importance de la citoyenneté comme instrument de rapprochement de tous les hommes et femmes de ce pays.

L'actuelle *Loi sur la citoyenneté*, entrée en vigueur en 1977, a été conçue pour éliminer certains des anachronismes de la loi de 1947. Elle a supprimé la préférence accordée aux Britanniques et certaines dispositions discriminatoires en fonction du sexe. Elle a également autorisé la nationalité multiple. La citoyenneté n'est plus considérée comme un «privilege» à n'accorder qu'au mérite, mais comme un droit que peut exercer quiconque réunit les qualités

-
- (27) Delibérations, 5 : 15.
 (28) Delibérations, 5 : 23.
 (29) Delibérations, 30 : 16.

Fait notable, les hommes et les femmes autochtones divergent d'opinion là-dessus. L'Association des femmes autochtones du Canada est très fortement en faveur de l'application de la Charte, tandis que l'Assemblée des premières nations «s'oppose à son application ou, au moins, insiste pour que l'actuelle clause dérogatoire ou une autre différente soit offerte aux gouvernements autochtones». Il est tout à fait possible qu'en définitive, «nous puissions avoir une Charte qui ne s'applique pas de la même façon aux peuples autochtones et au reste des Canadiens». Car l'espoir d'établir une définition uniforme des droits canadiens, et donc de la citoyenneté, s'est heurté à des obstacles dans deux de nos grandes collectivités.⁽²⁴⁾

Selon le professeur Cairns, les positions opposées sur la clause dérogatoire compliquent encore davantage la situation. Cette clause est sérieusement contestée à l'extérieur du Québec — elle est même à peu près abandonnée au Canada anglais —, mais l'élite nationaliste québécoise la défend farouchement. Comme nous l'avons déjà signalé, s'ils n'obtiennent pas d'être exemptés de l'application de la Charte, les dirigeants autochtones de sexe masculin demanderont au moins une clause dérogatoire. Finalement, nous pourrions relever ce qui est désormais un truisme, à savoir que le Québec continuera de contester le principe de «l'égalité des provinces» et de réclamer une reconnaissance formelle de sa singularité.⁽²⁵⁾

Par conséquent, le problème auquel nous devons faire face, selon le professeur Cairns, est celui de la nature de la citoyenneté canadienne dans un Canada multinational, «comprenant plusieurs peuples qui se considèrent comme des nations». L'uniformité n'est vraiment pas la solution idéale, comme nous avons déjà été à même de le constater. Il reste à régler le problème suivant : «Quel sens communautaire, quel sentiment d'appartenance peut ou pourra survivre dans un contexte de citoyenneté fragmentée, morcelée en fonction de diverses conceptions de l'identité nationale?»⁽²⁶⁾

Le Comité n'est pas en mesure de résoudre les diverses énigmes constitutionnelles qui se posent. D'ailleurs, des tribunes autrement plus compétentes que la nôtre l'ont tenté en vain. Répétons-le, tous les citoyens ne s'identifient pas nécessairement de la même manière à la collectivité et à ses institutions; leur point de vue peut varier. Il importe donc de ne pas essayer de définir la citoyenneté comme un moule uniforme pour tous et pour toutes.

Il serait sans doute illusoire de s'attendre à ce que les autochtones s'identifient à la Constitution de la même façon que les autres Canadiens. On a vu qu'il est possible d'établir des relations différentes avec la collectivité. Dans cet esprit, on pourra toujours trouver un compromis qui convienne aux peuples autochtones se gouvernant eux-mêmes autant qu'à l'ensemble des Canadiens. Cela ne se réalisera pas du jour au lendemain, mais de toute façon, l'histoire de notre fédéralisme est faite d'arrangements et de compromis.

(24) *Delibérations*, 5 : 12.

(25) *Delibérations*, 5 : 12, 5 : 13.

(26) *Ibid.*

constitutionnelles par l'élite politique. On ne sait pas encore quel rôle joueront les citoyens dans les futures modifications constitutionnelles. Ce qui est certain, c'est qu'à l'avenir toute tentative de ce côté exigera une meilleure coopération entre citoyens et gouvernements.

Dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, on a manifestement tenté de créer, par l'intermédiaire de la Charte des droits et libertés, «une citoyenneté canadienne générale de droits uniformes, susceptible de fondre la totalité des citoyens dans l'ordre constitutionnel à titre de titulaires de droits que les tribunaux pourraient faire appliquer» sous réserve, évidemment, de la clause dérogatoire. Alors que la Charte visait à garantir l'égalité des personnes, la formule d'amendement devait servir à assurer «l'égalité des provinces».⁽²⁰⁾

En 1969, une autre tentative pour abolir les droits distincts a été faite par la publication du Livre blanc sur les Indiens inscrits. Le gouvernement avait alors l'intention de faire disparaître les incidences négatives de l'administration ministérielle et du «statut distinctif», en intégrant les autochtones dans la population en général. Chacun sait que ce fut un échec. Les peuples autochtones du Canada ont préféré une certaine indépendance et l'autonomie gouvernementale à l'assimilation; c'est ainsi qu'aujourd'hui trois peuples autochtones sont nommés dans la Constitution : les Indiens, les Inuit et les Métis.⁽²¹⁾ À longue échéance, prétend le professeur Cairns, « nous nous dirigeons vers une situation où jusqu'à un million de Canadiens [...] auront un statut un peu différent du nôtre».⁽²²⁾

Il serait toutefois intéressant de signaler qu'à l'exception de trois dispositions, les droits prévus dans la *Charte* sont garantis à tous les résidents canadiens. La citoyenneté n'est requise en effet que pour voter et se porter candidat aux élections fédérales ou provinciales, avoir la liberté de circulation et d'établissement et jouir des droits à l'instruction dans la langue de la minorité. On constate donc que la *Charte* n'établit qu'une légère distinction entre les droits des citoyens canadiens et ceux des résidents permanents.

Nous avons également observé que l'appui accordé à la *Charte* par les Canadiens variait beaucoup d'une région à l'autre. Dans certaines parties du pays, les gens s'y sont rapidement identifiés, tandis qu'au Québec, par exemple, «la Charte n'a pas reçu... l'appui positif intense que l'on retrouve si souvent» dans d'autres provinces. La Charte n'est pas, non plus, très bien acceptée chez les autochtones. Ceux-ci ne s'entendent toujours pas sur la question de savoir si elle devrait s'appliquer aux collectivités autochtones qui se gouverneront de façon autonome dans l'avenir.⁽²³⁾

(20) Délibérations, 5 : 8.

(21) Délibérations, 5 : 9.

(22) Délibérations, 5 : 10.

(23) Délibérations, 5 : 11.

B. Les qualités civiques

Au départ, l'idée de «qualités» a créé une certaine confusion dans l'esprit des participants qui avaient du mal à les définir, mais à la fin de l'exercice, cette rubrique a rallié la plus grande majorité. C'est là que la notion implicite d'une histoire canadienne forgée dans la coopération s'est vraiment imposée. On a mentionné comme qualités civiques «l'ouverture d'esprit, le civisme, le respect, la recherche de compromis, la tolérance, la compassion, la générosité d'esprit et la loyauté».⁽¹⁷⁾ Somme toute, le civisme a été défini comme la volonté de passer outre à ses intérêts personnels au profit du bien commun.

À la fin, les qualités qui sont ressorties de la «discussion de Delphi» n'avaient pas la rigueur et l'absolu de l'idéal; elles étaient plutôt à multiples facettes. Ainsi, la loyauté laissait de la place au désaccord; et celui-ci, à son tour, se teintait de compromis, de tolérance, de compassion, de générosité. La notion d'ouverture d'esprit exigeait d'être réceptif aux idées nouvelles et aux arguments différents des siens, sans pour autant abandonner ses propres principes et positions. Le respect supposait le traitement de l'autre sur un pied d'égalité, quels que soient son sexe, sa race, sa religion ou son origine; il exigeait que tous aient la garantie d'une place égale au sein de la communauté canadienne.

Les participants de l'étude Delphi se sont entendus sur de grands principes généraux. D'après eux, le citoyen canadien idéal serait bien informé, apte et disposé à participer et pourvu de certaines qualités. Aucune définition idéale de la citoyenneté n'a été proposée, et jamais le civisme n'a été présenté comme la simple observation des règles ou comme un titre juridique. La citoyenneté en est plutôt ressortie comme un processus et un engagement actif, ouvert à diverses interprétations et participations.

3. Citoyenneté et Constitution

Dans son exposé devant le Comité, le professeur Alan Cairns a avancé que «lorsque nous parlons de l'ordre constitutionnel canadien comme d'un réseau d'institutions, nous ne devons pas parler seulement des institutions d'élite du fédéralisme exécutif et du gouvernement parlementaire, mais aussi inclure [...] l'institution de la citoyenneté».⁽¹⁸⁾ D'après lui, nous devrions considérer la citoyenneté comme l'une des principales institutions qui reflètent notre façon de nous gouverner.

La *Loi constitutionnelle de 1982* «allait faire entrer les citoyens dans l'ordre constitutionnel d'une façon radicalement nouvelle».⁽¹⁹⁾ Manifestement, le rejet de l'accord du iac Meech puis de l'accord de Charlottetown a signifié la fin de la prise de décisions

(17) *Ibid.*

(18) *Délibérations*, 5 : 7.

(19) *Ibid.*

Ainsi, la participation ne se résume pas au droit de participer et au désir de le faire. Les citoyens doivent aussi posséder les connaissances et les compétences pour agir efficacement. Comme l'a signalé l'un des membres du groupe : «Que peut bien signifier la liberté d'expression pour un simple citoyen qui ne trouve ni les idées ni les mots pour exprimer ses aspirations?» Un citoyen ou une citoyenne qui n'a développé aucun moyen de communication limite sérieusement sa capacité de participer au dialogue social ou politique. En l'occurrence, ses droits ne sont pas limités par des restrictions juridiques, mais par sa propre incapacité sociale et politique. Le développement de l'aptitude à communiquer efficacement est particulièrement important pour des groupes qui sont déjà marginalisés de par leur situation dans la hiérarchie socio-politique : les immigrantes, les autochtones, certaines minorités ethniques, etc.

Le groupe a aussi convenu de l'importance de la participation civique. Ses membres ont trouvé essentiel que les citoyens participent largement et consciencieusement aux affaires qui déterminent le caractère d'une société. Toute participation consciencieuse doit être éclairée et efficace. Les citoyens en général devraient savoir comment se prennent les décisions qui ont une incidence sur l'ordre public et comment «exprimer» leurs opinions.

Il est intéressant de constater que l'étude a confirmé presque tout ce que nous avaient dit les témoins que nous avions reçus. Par exemple, les participants se sont entendus sur l'importance pour un pays d'avoir des citoyens informés. Il faut que les gens comprennent bien leurs droits et obligations comme membres d'une collectivité élargie. En somme, ils auraient ainsi, selon le professeur Hughes, «une bonne idée de ce que veut dire liberté dans le contexte canadien. Ils comprendraient ce qu'on entend par dissidence dans le contexte canadien. Ils comprendraient ce qu'on entend par liberté d'association dans le contexte canadien.»⁽¹⁶⁾

A. Connaissances et participation

La liaison est assurée par un coordonnateur, dont la responsabilité première est de distiller fidèlement l'essence de la discussion à chaque étape et de transmettre les réactions à tous les membres. Ceux-ci réexaminent alors les questions à partir des informations et des arguments avancés. Pour cette étude Delphi, le groupe se composait de trente personnes qui pouvaient apporter à la discussion un point de vue éclairé sur la citoyenneté. Il y avait notamment des universitaires de diverses disciplines, des hauts fonctionnaires chargés de grandes responsabilités dans le domaine de la citoyenneté, quelques sénateurs canadiens particulièrement soucieux de questions de citoyenneté, et des participants du grand public qui, soit personnellement, soit par leur engagement dans des organismes bénévoles, avaient manifesté un intérêt spécial pour le sujet.

L'identification peut être strictement utilitaire, fondée sur un calcul rationnel de la rentabilité et de la probabilité de vivre bien. Deuxièmement, elle peut reposer sur un sentiment d'interdépendance. Il y a des avantages réciproques à faire partie d'une grande collectivité, que l'on soit seul ou en groupe. Troisièmement, il y a l'identification qui «repose sur la notion de peuple, l'attachement socio-émotionnel, le sentiment de partager un héritage commun, [...] de partager la mémoire collective».⁽¹⁴⁾

D'après le professeur Breton, cette forme d'identification est relativement peu courante au Canada, pour la simple raison que l'expérience collective varie sensiblement d'une région à l'autre.⁽¹⁵⁾ Cette conclusion n'est pas étonnante vu le fait québécois et les différentes étapes de développement par lesquelles sont passées les régions. C'est le deuxième type d'identification — un sentiment d'interdépendance — qui décrit sans doute le mieux la tradition canadienne.

Cela ne veut pas dire que les Canadiens sont incapables d'attachement patriotique au sens «ethno-émotionnel», mais simplement qu'ils ne ressentent pas tous les mêmes émotions devant un symbole ou un fait historique. Nous ne sommes pas une nation au sens ethno-culturel; nous tirons plutôt notre force du fait que nous avons développé une *virtu civique* qui permet la diversité et différents degrés d'attachement, tout en reconnaissant les avantages réciproques de notre interdépendance. Notre histoire a été une fructueuse entreprise de coopération.

2. L'étude Delphi

Pendant que notre enquête se poursuivait, le professeur Andrew Hughes, de l'Université du Nouveau-Brunswick, a dirigé une étude Delphi sur la notion de citoyenneté canadienne, afin de saisir la signification de la citoyenneté telle que nous la vivons actuellement et que nous la vivrons à l'avenir.

L'étude a été menée selon la technique Delphi, qui tente essentiellement d'amener un groupe d'experts à s'entendre sur un sujet donné tout en les mettant à l'abri de la dynamique d'interaction directe du face-à-face. En isolant les uns des autres les membres du groupe, on s'assure que les opinions de certains ne prédomineront pas uniquement à cause de leur personnalité ou de leur prestige, et on évite qu'une opinion majoritaire ne fasse boule de neige. Tout au long de l'exercice, il n'y a aucun contact direct entre les participants qui peuvent ignorer jusqu'à l'identité des autres, comme ce fut le cas en l'occurrence. Il y a plusieurs séries d'échanges où l'on transmet à chacun le point de vue des autres sans nommer personne. On demande aux participants de reconsidérer leur opinion à la lumière des observations ainsi transmises et de poursuivre le dialogue. Cette formule tente délibérément de dégager un consensus, mais elle ne rejette pas les opinions dissidentes.

(14) Delibérations, 18 : 26.

(15) *Ibid.*

de simples obligations légales, par les impôts et les taxes. Horizontalement, en apportant une «contribution à la vie de la collectivité dans le quartier, la région, la province, et ainsi de suite». Toutefois, pour qu'une telle contribution ait lieu, les mécanismes institutionnels doivent permettre une participation réelle.⁽¹⁰⁾

Outre ces mécanismes, il y a peut-être lieu de souhaiter un changement de mentalité chez la plupart de nos concitoyens. Depuis une trentaine d'années, le discours public parle surtout de droits et de privilèges, bien peu de devoirs et d'obligations. En même temps, le «marché» fait ressortir ses propres valeurs : l'individualisme, la satisfaction personnelle, la poursuite des objectifs individuels, etc. Beaucoup ont cru que le bien public, si tant est qu'il existe, découlerait naturellement de la poursuite d'une kyrielle d'intérêts individuels composant le marché compétitif.⁽¹¹⁾

À la lumière des témoignages entendus, le Comité est convaincu qu'il serait déplorable de laisser ainsi flotter au hasard le bien public. Le professeur Thériault a souligné la difficulté de trouver un fondement aux vertus civiques ou à l'esprit communautaire dans nos démocraties libérales.⁽¹²⁾ Pourtant, une entité politique qui devient obsédée par la quête du bonheur individuel risque de voir périr ses libertés politiques, faute d'intérêt.

C. Identification et engagement

Ce qui précède ne signifie pas qu'il faut trouver un terrain d'entente à partir de vérités «universelles», mais simplement que la citoyenneté suppose un engagement dans un domaine qui se situe au-delà de l'intérêt personnel. Cet engagement peut ne rien exiger d'autre que de participer à un débat public ou de suivre intelligemment les affaires publiques. D'ailleurs, comme l'a noté le professeur Thériault, «l'espace commun des sociétés modernes est moins une réalité définie à partir de vérités substantives, de culture partagée ou d'histoire partagée qu'un lieu public où s'exercent la discussion, la critique et le débat». Les valeurs communes auxquelles nous nous identifions sont celles qui se dégagent d'un tel débat et «non celles qui président à sa réalisation». Elles ne constituent pas des vérités immuables, mais plutôt un consensus normatif découlant de débats publics et de «conflits démocratiques». Une information diversifiée, des mouvements sociaux actifs, des groupes de pression et des partis politiques représentant de multiples facettes de la réalité sociale, voilà des éléments susceptibles de créer un espace commun.⁽¹³⁾ C'est ce qui importe.

Les personnes peuvent s'identifier à leur collectivité de diverses façons. Premièrement,

(10) *Ibid.*

(11) Délibérations, 8 : 25.

(12) Délibérations, 28 : 4.

(13) Délibérations, 5 : 31-32.

diversité culturelle et celui de la concrétiser dans des institutions officielles. Dès que les gouvernements commencent à reconnaître l'existence de «groupes spéciaux» et de droits particuliers, ils sont inévitablement entraînés dans «les différenciations de conditions». Si une telle répartition n'est pas gérée judicieusement, elle suscite l'envie plutôt que la tolérance pluraliste des différences. La question de savoir dans quelle mesure le gouvernement devrait intégrer ces différences dans la structure même de ses institutions n'est pas encore réglée.⁽⁷⁾ On pourrait soutenir que la gageure est d'aller au-delà de la tolérance afin de promouvoir la richesse inhérente à une société pluraliste.

Souligner le problème n'est pas plaider en faveur de l'assimilation, mais seulement reconnaître, comme l'a fait remarquer la professeure Danielle Juteau, que «les sociétés ne peuvent pas se penser n'importe comment au gré du vent et de la fantaisie»⁽⁸⁾. Il faudra donc du temps avant que nos institutions reflètent véritablement le pluralisme de notre société. Bien que le gouvernement en admette le principe et promulgue notamment des lois reconnaissant le multiculturalisme comme une caractéristique fondamentale de notre société, de telles lois ne peuvent en concrétiser toute la signification normative.

Comme d'autres normes sociales, le pluralisme ne se réalisera vraiment qu'avec le temps. L'État peut toutefois assurer les conditions propices à son développement. Les individus et les groupes, quant à eux, doivent participer avec enthousiasme à la dynamique socio-politique de la société canadienne. Les gouvernements peuvent subventionner des programmes de promotion sociale et faciliter l'accès au système judiciaire, mais encore faut-il que les gens s'en prévalent.

B. L'apport à la collectivité

Le citoyen n'a pas que des droits, il lui faut aussi contribuer à la vie collective. C'est la deuxième grande dimension de la citoyenneté qu'a soulignée le professeur Breton. Il s'agit ici non pas de la poursuite d'un intérêt individuel ou de groupe, mais de «la participation comme la responsabilité publique de contribuer à l'intérêt commun, au bien commun». La reconnaissance des droits inhérents à la citoyenneté doit être contrebalancée par l'exercice des responsabilités civiques, y compris les obligations sociales, politiques et économiques. Cette dimension de la citoyenneté «implique de contribuer à l'édification, au maintien, à la transformation et au progrès de la collectivité et de la société, à l'infrastructure matérielle, sociale et culturelle qui rendent possible l'existence de la collectivité et de la société».⁽⁹⁾

À titre individuel, nous sommes liés «verticalement» aussi bien qu'«horizontalement» aux institutions de notre société. Verticalement, par certaines exigences que nous acceptons comme

-
- (7) Délibérations, 8 : 23.
 (8) Délibérations, 30 : 56.
 (9) Délibérations, 8 : 24.

au sens traditionnel de la loyauté individuelle, d'autres estiment être des « membres de la Fédération canadienne par leur appartenance à une plus petite collectivité ».⁽⁴⁾

A. Les droits du citoyen

Le professeur Breton croit préférable de concevoir la citoyenneté comme un phénomène multidimensionnel dont on peut dégager un ensemble de principes. D'abord, la citoyenneté consiste en droits acquis par l'appartenance à une collectivité donnée. Mais il n'est pas nécessaire que cette appartenance soit unidimensionnelle. Dans une société pluraliste, on devrait pouvoir établir différents types de relations avec la collectivité. Les droits acquis sont souvent classés dans les grandes catégories des droits civils, politiques et sociaux. Mentionnons, par exemple, la protection contre la discrimination, le droit de vote et le droit d'accès aux programmes sociaux.⁽⁵⁾

Certains prétendent aussi que les droits n'ont un sens et ne peuvent s'exercer que si un ensemble d'institutions viennent les « actualiser ». Ainsi, pour exercer ses droits civils, il y a les recours judiciaires; pour les droits politiques, les institutions de la démocratie parlementaire; et pour les droits sociaux, les écoles et les services de santé. Mais ces institutions ne sont utiles que dans la mesure où elles sont accessibles à tous. Un système judiciaire qui demeure hermétique aux victimes de discrimination, soit parce qu'elles n'ont pas les moyens d'y recourir, soit parce qu'elles en ignorent les rouages, ne peut pas garantir l'exercice des droits civils. De même, vu la complexité de l'appareil décisionnel politico-bureaucratique, bien des groupes dont les griefs sont légitimes arrivent difficilement à se faire entendre. Il importe donc que les institutions ne soient pas structurées de façon à favoriser systématiquement ceux qui sont déjà bien organisés et puissants. L'accessibilité est un préalable indispensable au développement d'un engagement entier envers la citoyenneté.⁽⁶⁾

Par delà les trois catégories de droits mentionnées ci-dessus, d'autres sortes de pressions s'exercent depuis quelques années. Des droits culturels accrus sont revendiqués par divers groupes dont les francophones au et hors Québec, les autochtones, les minorités ethno-culturelles et autres. Ce qui différencie ces revendications, c'est qu'avant, on croyait généralement avoir « tous les droits... quelle que soit [sa] race, religion, nationalité, etc. ». Maintenant, on insiste pour que les différences culturelles entrent véritablement en ligne de compte.

Ces différences culturelles doivent non seulement être permises dans le cadre de la société civile, affirme-t-on, mais elles devraient aussi se refléter dans la structure même des institutions. Il y a cependant toute une différence entre le fait d'admettre et de tolérer la

(4) Délibérations, 8 : 6.

(5) Délibérations, 8 : 12.

(6) Délibérations, 8 : 22.

I NOTIONS ET DÉFINITIONS

On ne peut parler de citoyenneté sans rappeler la définition qu'en ont donnée les Grecs de l'Antiquité. Ils ont défini la cité idéale, celle où le citoyen, par sa participation, transcende les limites de son intérêt personnel et devient, en discutant avec les autres, ce qu'Aristote estimait être la nature véritable de l'être humain : un animal politique.⁽¹⁾ C'est dans ce contexte qu'a mûri l'idée de conférer la citoyenneté aux personnes. Il existait toutefois de nettes contradictions, car, tandis que les préceptes démocratiques permettaient aux citoyens de prendre part au gouvernement comme électeurs ou élus, les femmes, les esclaves, les étrangers et les résidents d'origine étrangère ne pouvaient pas obtenir le statut de citoyen. Le critère essentiel de la citoyenneté était la capacité de gouverner et d'être gouverné, par suite de l'autodiscipline et de l'éducation découlant du droit de propriété plein et entier.⁽²⁾ Fondamentalement, le droit de propriété qui les dégageait des servitudes de la subsistance permettait aux citoyens de consacrer leur temps à la «fonction publique», au sens le plus large.

C'est Socrate qui a le mieux illustré l'engagement des civilisations classiques envers la citoyenneté et le bien public. Pour lui, l'exil loin de ses concitoyens était un sort plus cruel que la mort. La citoyenneté, avec le sentiment d'appartenance qu'elle inspire, supposait un engagement existentiel. Toutefois, si la mort plutôt que l'exil était un choix logique pour Socrate, il est peu probable que, de nos jours, un professeur boive la ciguë pour l'amour de ses étudiants ou de la société.

Par opposition à la Grèce antique, la condition moderne est extrêmement individualiste. Nous manifestons notre sociabilité par nos relations personnelles et nous poursuivons nos intérêts par l'entremise du «marché». La citoyenneté moderne est faite de tensions entre le collectif et l'individuel. Elle doit aussi tenir compte du pluralisme grandissant des sociétés modernes, une réalité particulièrement importante dans un pays comme le Canada.

1. Les dimensions de la citoyenneté

Dans son témoignage devant le Comité, le professeur Raymond Breton a déclaré que nous ne devons pas «définir un modèle unique de citoyenneté applicable à tous». Autrement dit, il ne faudrait pas trop se préoccuper de trouver un modèle universel, une définition qui convienne à tous. L'un de nos grands atouts, a-t-il poursuivi, est de permettre aux gens de définir de différentes manières leur relation avec la collectivité.⁽³⁾ Le professeur Alan Sears a abondé dans le même sens, en affirmant que si certains Canadiens s'identifient à leur pays

(1) Michael Ignatieff, «The Myth of Citizenship», *Queen's Law Journal*, vol. 12, 1987, p. 399.

(2) Bryan S. Turner, *Citizenship and Capitalism: The Debate Over Reformism*, Allen and Unwin, London, 1986, p. 14.

(3) Sénat du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie*, Fasc. n° 8, p. 20. Ci-après cité : *Délibérations*, 8 : 20.

il faut espérer que nous poursuivions dans notre voie canadienne, car le culte des héros ne suffit pas à justifier le sacrifice ultime.

Dans notre ère moderne, la notion d'«identité» débordé souvent les confins assez restrictifs de l'État-nation. Il n'y a rien de naïf à dire qu'un «bon citoyen» devrait se soucier prioritairement des droits et libertés de ceux qui vivent au-delà de ses propres frontières. De même, la préoccupation de l'environnement est désormais planétaire. On reconnaît aujourd'hui que les problèmes des précipitations acides, des déchets nucléaires et de l'épuisement de certains types de ressources naturelles ont des effets transfrontières. De même, le traité de Maastricht et l'expérience européenne ont montré que le chauvinisme ne saurait définir le bon citoyen.

Il importe que les Canadiens s'identifient intimement à leur pays, mais cette identification peut passer par des perspectives et des connotations différentes dans les valeurs les plus chères. Nous ne cherchons pas à préconiser un relativisme qui porte au désengagement, mais à rendre possible une identité nationale qui s'inspire de points de vue différents.

La citoyenneté devient alors le vecteur qui permet d'échanger les points de vue tout en assurant une bonne compréhension des lois, obligations et droits fondamentaux. Elle devrait encourager chacun d'entre nous à participer à la vie politique du pays, car c'est d'une telle participation que peut découler un engagement national sain. En outre, elle peut favoriser le sentiment d'appartenance de tous les groupes, notamment des peuples autochtones qui étaient ici les premiers.

L'opération s'étant faite plutôt en douceur, on n'a guère senti le besoin de recourir à de grands symboles ou à des héros; d'ailleurs, les circonstances n'étaient pas propices à leur apparition. Au départ, la monarchie était un symbole d'appartenance tout indiqué. Comme l'a dit sir Georges-Etienne Cartier : «S'ils [les Canadiens français] ont préservé leurs institutions, leur langue et leur religion..., c'est précisément grâce à leur adhésion à la Couronne britannique». Les Canadiens français ne montraient pas tous la même confiance que G.-E. Cartier envers les intentions et les institutions britanniques, mais la monarchie a tout de même fourni un point de ralliement à de nombreuses personnes des deux groupes culturels. Toutefois, par suite des vicissitudes de l'histoire, il était inévitable que les sentiments des Canadiens français s'estompent.

Nous n'avons, par ailleurs, jamais perdu de vue le fait que notre pays s'est développé irrégulièrement, par étapes. Les divers stades de la colonisation ont attiré des populations différentes avec leurs traditions propres. De plus, le progrès socio-économique a été de nature à susciter des loyautés qui étaient d'abord régionales avant d'être nationales. Les provinces qui se sont jointes à la Confédération après 1867 avaient souvent déjà acquis une identité locale marquée et développée des intérêts qui ne semblaient pas toujours coïncider avec ceux du Canada central. Malgré ces fortes identités régionales, notre évolution politique est demeurée paisible.

Nos politiques aussi ont été surtout «pragmatiques». N'ayant connu ni révolution ni guerre civile, nous n'avons pas éprouvé un grand besoin de «mythes et symboles». C'est peut-être aussi pour cette raison que la question de la citoyenneté ne s'est pas posée de façon pressante. La révolution américaine, notamment, a implanté des institutions politiques radicalement nouvelles, dont les principes devraient être transmis au peuple. C'est pourquoi l'instruction civique a eu aux États-Unis un caractère d'urgence qui n'a jamais été ressenti ici. De plus, la nouvelle république ne pouvant faire appel aux «symboles» du passé pour asseoir sa légitimité, de nouveaux mythes ont vite surgi pour les remplacer.

Il n'y a ni Valley Forge ni traversée du Potomac dans l'histoire de notre fondation. Cela ne signifie pas que les Canadiens n'ont pas connu leurs moments d'héroïsme et de gloire. Pourtant, même si des patriotes canadiens ont combattu et sont morts pour leur pays et pour l'empire à Vimy, d'autres Canadiens tout aussi patriotes se sont demandé pourquoi on voulait qu'ils participent à une guerre impériale qui servaient les intérêts des autres bien plus que ceux des Canadiens.

Toute réflexion faite, nous n'avons aucune raison de déplorer l'absence de ce qu'on appelle de «grands symboles historiques». La plupart ont été créés de toutes pièces au nom de causes qui demeurent contestables. Notre pragmatisme nous a incités à adopter une politique plus modérée que celle qu'on retrouve souvent dans les déploiements idéalistes et patriotiques d'autres nations. Parmi les symboles que nous avons, le meilleur pour nos jeunes reste l'unité rouge — ce drapeau qui a été déployé «au combat» uniquement au nom des contingents de paix internationaux des Nations Unies. Loin de nous l'idée de rabaisser les sacrifices passés puisqu'ils ont été considérables et qu'ils méritent notre reconnaissance, mais

INTRODUCTION

L'exercice des droits et des obligations est au cœur même de la citoyenneté. On conçoit généralement qu'un bon citoyen, homme ou femme, doit manifester certaines qualités personnelles et collectives. Au cours des siècles, la citoyenneté a toujours été rattachée à des sentiments d'appartenance et de loyauté : tout bon citoyen devait non seulement respecter la loi, mais aussi être patriote. De même, l'attachement à des objectifs et idéaux communs a longtemps été associé à la notion de citoyenneté, tandis que leur établissement et leur définition ont occupé beaucoup de cerveaux parmi les plus brillants. Mais tout cet investissement intellectuel ne semble avoir créé d'unanimité ici sur ce que signifie au juste le fait d'être un bon «citoyen canadien».

Comme pour d'autres principes politiques, les débats sur la citoyenneté se polarisent souvent sur la recherche d'un «idéal». On présume que si on arrivait à s'entendre sur une définition, ou sur une série de qualités essentielles, tout le reste s'ensuivrait, y compris un comportement approprié. Dans nos délibérations, nous avons sciemment évité cette approche. Nous avons plutôt adopté une perspective sociologique, en considérant la citoyenneté comme un processus ou un canal qui permet de poser une foule de questions sur l'organisation et la participation socio-politiques. La citoyenneté est un concept dynamique qui ne cesse d'évoluer avec le temps. À ceux qui croient possible de le fixer dans des définitions juridiques bien arrêtées ou dans de belles abstractions que l'on peut encadrer et accrocher au mur, rappelons ce qui est arrivé à l'homme de Kierkegaard, qui vivait une vie faite d'idées de plus en plus abstraites jusqu'au jour où il s'est rendu compte qu'il était mort.

Tout au long de notre étude, nous avons entendu déplorer une présomée absence «d'esprit national» chez les Canadiens. Ces critiques présupposaient, en général, que la citoyenneté a un sens dans la mesure où elle se rattache à quelque but, mythe ou symbole national transcendant auquel chacun peut facilement s'identifier. Cependant, si de tels symboles ou le sentiment d'une mission font défaut ici, il faut l'imputer, selon nous, à la nature de notre développement socio-politique.

La fondation du Canada fut d'inspiration «pragmatique», non révolutionnaire. Elle n'allait guère au-delà de la légitimation de l'autonomie gouvernementale, dans le cadre et la tradition du parlementarisme britannique. Il y eut évidemment des compromis. On a convenu d'une union fédérale plutôt que législative, ce qui a permis d'apaiser la population du Bas-Canada qui craignait de voir sa culture disparaître. Cet arrangement a aussi contribué à dissiper certaines réticences des provinces maritimes à entrer dans la Confédération. Les dispositions sur des «écoles séparées» et sur une Chambre haute conçue pour répondre aux besoins régionaux faisaient partie du compromis original. De fait, cette fondation nationale contenait déjà les germes du pluralisme. La survie de la collectivité francophone était assurée, et le Sénat devait représenter les intérêts et préoccupations des régions.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I NOTIONS ET DÉFINITIONS	4
1. Les dimensions de la citoyenneté	4
A. Les droits du citoyen	5
B. L'apport à la collectivité	6
C. Identification et engagement	7
2. L'étude Delphi	8
A. Connaissances et participation	9
B. Les qualités civiques	10
3. Citoyenneté et Constitution	10
II L'ÉDUCATION CIVIQUE	15
1. L'éducation multiculturelle	15
2. La situation actuelle	17
3. Les études canadiennes	17
4. Le programme-cadre CIVITAS	19
III LA PROMOTION DE LA CITOYENNETÉ	22
1. Supprimer les obstacles	23
2. Autres considérations	25
CONCLUSION	28
LISTE DES RECOMMANDATIONS	29
LISTE DES TÉMOINS	30

AVANT-PROPOS

La Citoyenneté canadienne est de bien des façons un trésor à découvrir. La présente étude a permis de dégager à peine quelques-uns des éléments qui forment la conception moderne de la citoyenneté canadienne au XXI^e siècle.

À la fin de 1991, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, réuni sous la présidence de notre grand ami et collègue, le sénateur Paul David, a constaté que le Sénat avait déjà examiné la question du multiculturalisme, mais ne s'était jamais penché précisément sur «ce que voulait dire un citoyen canadien». Puis, le 11 décembre 1991, le Sénat a autorisé le Comité à examiner, pour en faire rapport, la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne.

Nous en avons profité pour nous poser des questions fondamentales et chercher comment modifier notre Loi sur la citoyenneté pour renforcer la citoyenneté canadienne et la valoriser dans notre pays, pour nous-mêmes et nos enfants.

Le Comité s'est réuni onze fois pour cette étude et a entendu 42 témoins, entre mars 1992 et février 1993. Il a aussi analysé les conclusions de recherches inédites effectuées sur le sujet. De nombreux mémoires et documents ont également été produits sur la question.

Nous tenons à remercier tout particulièrement M^{me} Sandra Harder et Helen McKenzie, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui ont structuré l'étude et lui ont donné son coup d'envoi, et M. Wolfgang Koerner, qui nous a aidé à rédiger la version définitive du rapport. Nous aimerions aussi remercier notre greffier, M. Tõnu Onu, pour son travail d'organisation.

Nous avons commencé notre étude par l'examen du concept de la citoyenneté et avons déposé un rapport provisoire le 23 juin 1992. Nous nous sommes rendus compte dès le début de nos délibérations que la citoyenneté est une question d'une importance majeure à laquelle on n'accorde pas suffisamment d'attention. En dernière analyse, nous devons nous assurer que la citoyenneté canadienne a un sens pour tous les Canadiens, de naissance ou d'adoption.

L'honorable Noël A. Kinsella

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 6 mai 1993

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIEME RAPPORT

Votre Comité, autorisé à examiner et à faire rapport sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne a, conformément à son ordre de renvoi du 11 décembre 1991, entrepris cet examen et présente maintenant son rapport final intitulé *La Citoyenneté canadienne. Une responsabilité à partager.*

Respectueusement soumis,

Le président suppléant
NOEL A. KINSELLA

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat du 11 décembre 1991*:

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Marsden,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne; et

Que le Comité présente son rapport aux plus tard le 31 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat du 16 décembre, 1992*.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger:

Que nonobstant l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 11 décembre 1991, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à déposer le rapport final de son étude sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne, au plus tard le 30 avril 1993.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat du 28 avril, 1993*.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

Que par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 16 décembre 1992, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à déposer le rapport final de son étude sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne, au plus tard le 31 mai 1993.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart

MEMBRES

Président suppléant: L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

Vice-président: L'honorable sénateur M. Lorne Bonnell

et

Les honorable sénateurs

E.W. Barootes
Peter Bosa
Ethel Cochran
Mabel Margaret DeWare
Royce Frith (ou Molgat)*
Phillipe Gigantès
Thérèse Lavoie-Roux
P. Derek Lewis
Heath Macquarie
Jack Marshall
Lowell Murray, c.p.
(ou Lynch-Staunton)*
Joan Neiman
Orville H. Phillips
Peter Stollery
John Sylvain

* Membres d'office

Remarque: Les honorables sénateurs Beaudoin, Beaulieu, David, Di Nino, Hébert, Johnson, Marsden, Ross et Stanbury ont aussi participé aux travaux du Comité.

MAI 1993

Vice-président
L'honorable Lorne Bonnell

Président suppléant
L'honorable Noël A. Kinsella

**LE COMITÉ SÉNATORIAL
PERMANENT DES
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES
ET DE LA TECHNOLOGIE**



LA CITOYENNETÉ CANADIENNE:
Une responsabilité à partager

LE SÉNAT DU CANADA



188-9

MAI 1993

Président suppléant
L'honorable Noël A. Kinsella

Vice-président
L'honorable Lorne Bonnell

LE COMITÉ SÉNATORIAL
PERMANENT DES
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES
ET DE LA TECHNOLOGIE



LA CITOYENNETÉ CANADIENNE:
Une responsabilité à partager

LE SÉNAT DU CANADA



